

ΕΦΗΜΕΡΙΣ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ
ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

ΑΘΗΝΑ 31 ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ 1983 | ΤΕΥΧΟΣ ΠΡΩΤΟ | ΑΡΙΘΜΟΣ ΦΥΛΛΟΥ 202

Αριθ. 5847

Έγκριση των Προκαταρκτικών του πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983—1987.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ

Έχοντας υπόψη:

α) Το άρθρο 3 του Νόμου 503/1976, και

β) Τα επικυρωμένα Πρακτικά της ΛΒ'/21ης Νοεμβρίου 1983 Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, όπου είναι καταχωρημένο το κείμενο των Προκαταρκτικών του Πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983—1987, όπως τελικά διαμορφώθηκε από τη Βουλή,

Βεβαιώνουμε

Ότι η Ολομέλεια της Βουλής, σύμφωνα με τις διατάξεις: α) της παρ. 8 του άρθρου 79 του Συντάγματος και β) του Ν. 503/1976, συζήτησε στις συνεδριάσεις της ΚΘ', Λ', ΛΑ' και ΛΒ' της 16ης, 17ης, 18ης και 21ης Νοεμβρίου 1983, αντίστοιχα και ενέκρινε τα «Προκαταρκτικά του Πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983—1987», όπως αυτά υποβλήθηκαν από τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας και τροποποιήθηκαν κατά τη συζήτησή τους.

Αθήνα, 2 Δεκεμβρίου 1983

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ

ΙΩΑΝΝΗΣ ΑΛΕΥΡΑΣ

Προκαταρκτικά του Πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983 - 1987.

ΟΙ ΑΡΧΕΣ, ΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΝΤΑΕΤΟΥΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ 1983 - 1987

Ι. ΒΑΣΙΚΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ

Το Πενταετές Πρόγραμμα Κοινωνικής και Οικονομικής Ανάπτυξης είναι όργανο συντονισμού της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, ενεργοποίησης του παραγωγικού δυναμικού της χώρας και προώθησης της αυτοδύναμης οικονομικής ανάπτυξης. Εκφράζει, μέσα σ' ένα συγκεκριμένο χρονικό ορίζοντα, τις μακροχρόνιες αναπτυξιακές επιδιώξεις στον οικονομικό, κοινωνικό και πολιτιστικό τομέα καθορίζοντας τις βασικές κατευθύνσεις.

Τα θέματα, οι βασικές κατευθύνσεις και οι μεγάλες επιλογές του, εντάσσονται σε μια γενικότερη μακρόχρονη και σταθερή πορεία προς το σοσιαλιστικό μετασχηματισμό. Οι κατευθύνσεις αυτές, που προσδιορίζονται τόσο από τους στρατηγικούς του στόχους, όσο και από την ίδια τη χάραξη της πορείας, αποτυπώνονται έκδηλα και στο πρώτο πενταετές της Αλλαγής. Οι επιδιώξεις και οι στόχοι που εμφανίζονται στο κείμενο αυτό, πηγάζουν από τα οράματα και την πολιτική ταυτότητα του κυβερνούντος κόμματος. Η Εθνική Αντιπροσωπεία, προς την οποία υποβάλλονται τα προκαταρκτικά, αλλά και ο ίδιος ο Λαός πρέπει να γνωρίζουν ξεκάθαρα ποιες είναι οι βασικές κατευθύνσεις πολιτικής για τα επόμενα χρόνια.

Αγωνιζόμαστε για μιαν Ελλάδα, όπου οι αποφάσεις θα παίρνονται από τον ίδιο το Λαό της χωρίς ξένες εξαρτήσεις, επιρροές και επεμβάσεις, για μια κοινωνία δίκαιη, όπου θα σταματήσει η εκμετάλλευση του ανθρώπου από άνθρωπο και η αποξένωσή του από το προϊόν του μόχθου του. Μια κοινωνία που θα επιτρέπει στον άνθρωπο να ολοκληρώνεται, πνευματικά και πολιτιστικά, και να αναπτύσσει δημιουργικά τις πρωτοβουλίες του.

Ο δρόμος αυτός είναι δρόμος Ελληνικός, χωρίς αντιγραφή ξένων προτύπων, είναι βαθιά ειρηνικός και αταλάντευτα δημοκρατικός. Προϋποθέτει ριζικές αλλαγές στο σύστημα αξιών και δομών. Αλλαγή σημαίνει ότι η εξουσία μεταφέρεται από ξένα κέντρα στο Έθνος, από μία πολιτική και οικονομική ολιγαρχία στο Λαό.

Γνώμονας δράσης είναι το κοινωνικό συμφέρον.

Η Εθνική Ανεξαρτησία είναι αναπόσπαστα δεμένη με τη Λαϊκή Κυριαρχία, με τη Δημοκρατία σε κάθε φάση της ζωής του τόπου είναι ταυτόχρονα, συνυφασμένη με την απαλλαγή της οικονομίας και της κοινωνίας από τον έλεγχο του ξένου και «ντόπιου» μονοπωλιακού κεφαλαίου. Έχει άμεση σχέση με την πολιτιστική μας πορεία, με την αντίσταση του Έθνους και του Λαού απέναντι στην επιβολή ξενόφερτων προτύπων στα ήθη, τα έθιμα και τις παραδόσεις του λαού μας.

Η Λαϊκή Κυριαρχία αποτελεί την κινητήρια δύναμη αλλά και το γνώμονα της Αλλαγής. Αποτελεί, ταυτόχρονα, την πεμπτουσία του σοσιαλιστικού περιεχομένου του Κινήματος.

Δεν νοείται Σοσιαλισμός χωρίς την καθημερινή παρουσία του Λαού στα κέντρα λήψης των αποφάσεων, δίχως τελικά την άσκηση της εξουσίας από τον ίδιο το Λαό. Καμιά απόφαση, που αφορά επιλογές για την επίτευξη των στρατηγικών στόχων, — είτε πρόκειται για την Εθνική Ανεξαρτησία, είτε πρόκειται για την Κοινωνική Απελευθέρωση, — δεν μπορεί να προχωρήσει, αν δεν έχει την πλατιά λαϊκή συναίνεση και δεν μπορεί να υλοποιηθεί δίχως τη λαϊκή συμμετοχή και πρωτοβουλία.

Η αρχή της Λαϊκής Κυριαρχίας είναι άρρηκτα δεμένη με το Κοινοβουλευτικό Πολίτευμα και τον πολυκομματισμό, με την πολυφωνία και την ελευθερία έκφρασης. Οι αντιθέσεις ανάμεσα στις τάξεις και τα στρώματα δεν καταργούνται με διατάγματα, δεν καταπνίγονται με απαγορεύσεις και αποκλεισμούς. Η ελεύθερη πολιτική έκφραση, ο δημοκρατικός διάλογος, αποτελούν θεμελιώδη δικαιώματα αλλά και βασικούς παράγοντες για το μετασχηματισμό των αντιθέσεων και τη λειτουργία του Δημοκρατικού πολιτεύματος.

Η Λαϊκή Κυριαρχία είναι ταυτισμένη με την ελευθερία και οδηγεί με βήματα οικονομικής και κοινωνικής προόδου, με την αναδιανομή του εισοδήματος και του πλούτου, στην Κοινωνική Απελευθέρωση, τη συνολική κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ολοκλήρωση του ανθρώπου.

Οι ρυθμοί των αλλαγών, οι προτεραιότητες και η ιεράρχηση των στόχων καθορίζονται, πάντα, σε συσχετισμό με την επίτευξη των στρατηγικών επιδιώξεων αλλά αποτελούν, κυρίως, μια επεξεργασμένη ελληνική απάντηση στην ιστορική πρόκληση της διεθνούς κρίσης και των σημερινών προβλημάτων που αντιμετωπίζει η χώρα μας. Είναι βασική πολιτική θέση μας ότι τα βήματα της Αλλαγής θα πρέπει να αποτελούν ώριμους λαϊκούς στόχους.

Η λαϊκή συμμετοχή, η συναίνεση και η αξιοποίηση της λαϊκής πρωτοβουλίας αποτελούν στόχους που κατακτώνται και διευρύνονται συνεχώς, συνθέτουν όμως, ταυτόχρονα, και το πιό αποφασιστικό μέσο, για την επιτυχή έκβαση της μάχης για την ανάπτυξη.

Το αναπτυξιακό πενταετές πρόγραμμα χαράσσεται μέσα στο ιδιαίτερο και ευαίσθητο πλαίσιο της πορείας των Εθνικών μας θεμάτων.

Η μεγάλη πολιτική επιλογή, που συναντά την καθολική αποδοχή, αφορά την κατοχύρωση της ειρηνικής διαβίωσης του Λαού μας. Η κατοχύρωσή της απαιτεί συνεχείς και επίπονες προσπάθειες τόσο στην ίδια την περιοχή μας όσο και στα πλαίσια μιάς ενεργούς συμβολής της χώρας μας στο διεθνή χώρο, για την ύφεση, τον αφοπλισμό και την παγκόσμια ειρήνη. Η βασική διάσταση της πολιτικής αυτής είναι μια ανεξάρτητη πολυδιάστατη εξωτερική πολιτική.

Ταυτόχρονα όμως η χώρα μας είναι υποχρεωμένη να στηρίζει και να διευρύνει συνεχώς τα εσωτερικά της ερείσματα. Η αμυντική θωράκιση της χώρας έχει την πρώτη προτεραιότητα. Η επιλογή αυτή προϋποθέτει την Εθνική ομοψυχία και απαιτεί τον κατάλληλο εξοπλισμό αλλά και τη θεμελίωση μιάς αυτοδύναμης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.

Η ανάπτυξη αυτή πρέπει να λάβει υπόψη της τις συνιστώσες των διεθνών εξελίξεων που επηρεάζουν και τη δική μας αναπτυξιακή πορεία. Η κρίση του παγκόσμιου καπιταλιστικού συστήματος, ύστερα από το διάλειμμα της μεταπολεμικής ανασυγκρότησης της Ευρώπης και της Ιαπωνίας και της επενδυτικής και εμπορικής δραστηριότητας στον Τρίτο Κόσμο, συνεχίζεται, πλήττοντας άμεσα τους εργαζόμενους. Οι δομικές σχέσεις αλληλοεξάρτησης μεταξύ Ανατολής και Δύσης μεταφέρουν την κρίση και στις χώρες του υπαρκτού σοσιαλισμού, που συναντούν μεγάλες δυσκολίες στην προσπάθειά τους για να βρουν ριζική διέξοδο στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν. Το κυνήγι των εξοπλισμών απορροφά ένα ιδιαίτερα σημαντικό τμήμα του κοινωνικού πλεονάσματος, ενώ η περιοριστική οικονομική πολιτική που ακολουθείται από τις ηγεμονικές χώρες της Δύσης επιφέρει καίριο χτύπημα στο κοινωνικό συμβόλαιο για ένα κράτος πρόνοιας και κοινωνικής ευημερίας.

Ταυτόχρονα η στρατηγική σημασία πολλών παραδοσιακών κλάδων μειώνεται στα πλαίσια της τεχνολογικής επανάστασης που συντελείται. Η απουσία όμως του κράτους από αυτή τη διαδικασία, ιδιαίτερα σε ορισμένες χώρες της Δύσης, μεταθέτει όλο το βάρος της προσαρμογής στις ασθενέστερες τάξεις. Η ανεργία αποτελεί μόνιμη μάστιγα για τους εργαζόμενους και πηγή αποξένωσης και απομόνωσης από τον κοινωνικό διάλογο, ιδιαίτερα για τους νέους. Η ποιότητα ζωής υποβαθμίζεται, ενώ στην ημερήσια διάταξη βρίσκονται οι κοινωνικές ανακατατάξεις και διεκδικήσεις.

Η έκβαση του διάλογου μεταξύ Βορρά - Νότου επηρεάζεται άμεσα από την κρίση και οδηγεί σε διαφορετικούς πολιτικούς συσχετισμούς.

Οι επιπτώσεις της κρίσης υπήρξαν πολλαπλασιαστικές για τη χώρα μας. Η οικονομία μας, απρογραμμάτιστα και απαράδεκτα εξωστρεφής, πολιτικά και στρατιωτικά εξαρτημένη, βρέθηκε ανοχύρωτη απέναντι στις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης.

Η αγνόηση ή η κατάπνιξη της πολιτικής θέλησης του Λαού, η έλλειψη αποκέντρωσης και η ασφυκτική και μονοδιάστατη παρουσία ενός συγκεντρωτικού κράτους απονεύρωσαν την αναπτυξιακή διαδικασία. Η οικονομική και κοινωνική καταπίεση, η πολιτιστική διάβρωση, η άναρχη «ανάπτυξη» και η ερήμωση της υπαίθρου, που οδήγησε στην ασφυξία των πόλεων, δημιούργησαν τεράστιες κοινωνικές και γεωγραφικές ανισότητες.

Ο δημόσιος τομέας αποτέλεσε προσφιλές πεδίο μικροκομματικών ρυθμίσεων και λειτούργησε σαν προστάτης της ολιγαρχίας και οργανωμένων οικονομικών συμφερόντων. Διογκώθηκε τεχνητά, χωρίς όμως ουσιαστική αναπτυξιακή κατεύθυνση. Δίχως καμιά συμμετοχή των εργαζομένων και των καταναλωτών στις βασικές του λειτουργίες έχανε μέρα με τη μέρα την αποδοτικότητά του.

Ο ιδιωτικός τομέας ανέπτυξε τις δραστηριότητές του περιστασιακά κάτω από την προστατευτική ομπρέλλα του κράτους φτάνοντας συχνά στα όρια της ασυδοσίας. Η κερδοσκοπία και όχι η δημιουργική επιχειρηματική δραστηριότητα οδήγησαν στη μείωση των παραγωγικών επενδύσεων και στην ανάπτυξη μεταπρατικών δραστηριοτήτων και μονοπωλιακών σχηματισμών στην παραγωγή, που στηρίχθηκαν και από τον τρόπο λειτουργίας του πιστωτικού συστήματος. Ο αυτοσχεδιασμός υποκατέστησε την πρόβλεψη και τον προγραμματισμό.

Η χρεωκοπία, η έλλειψη νεύρου στον ιδιωτικό τομέα, τα διευρυνόμενα ελλείμματα στο δημόσιο τομέα και στο εξωτερικό ισοζύγιο οι πληθωριστικές πιέσεις και η πολλαπλή εξάρτηση της χώρας από το εξωτερικό, αποτέλεσαν το πλαίσιο μέσα στο οποίο η Κυβέρνηση της Αλλαγής ήταν υποχρεωμένη να κινηθεί.

Η δραματική εικόνα και οι μεγάλες δυσκολίες δεν σημαίνουν αδυναμία απάντησης.

Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις το θλιβερό «προνόμιο των τόσων συγκριτικών μειονεκτημάτων» της χώρας μπορεί να μετατραπεί σε πραγματικό «προνόμιο» απέναντι στις αναπτυγμένες χώρες. Κι αυτό γιατί μπορούμε να χτυπήσουμε αποφασιστικά τα πολύ ορατά αίτια για να θεραπεύσουμε τις επιπτώσεις. Γιατί υπάρχουν μια σειρά από αναξιοποίητες ευκαιρίες και πηγές για να ξεκινήσουμε. Γιατί μπορούμε πιό εύκολα να βγούμε από την κρίση επειδή μπορούμε πιό ομαλά να αλλάξουμε το σύστημα, που βρίσκεται σε κρίση.

* * *

Οι απαντήσεις που δίνουν τα προκαταρκτικά του Πενταετούς Προγράμματος στη σημερινή ιστορική πρόκληση δεν είναι μονοδιάστατες.

Χωρίς να παραγνωρίζουν την ανάγκη εξειδίκευσης, προσπαθούν να διατηρήσουν την ευελιξία, κυρίως σ' ότι αφορά τις απαραίτητες προσαρμογές στις διεθνείς εξελίξεις αλλά και τις δυνατότητες απόδοσης του ανθρώπινου παραγωγικού δυναμικού μέσα στη χώρα.

Έτσι αυτόματα δίνουμε την πρώτη απάντηση, ίσως την απάντηση κλειδί: Υπεύθυνος σχεδιασμός στη θέση της ηττοπάθειας. Σχεδιασμός όμως που να προέρχεται από τον ίδιο το Λαό. Η Λαϊκή συμμετοχή βρίσκει την πρώτη της εφαρμογή στο ίδιο το πρόγραμμα που προτείνεται. Η διαδικασία κατάρτισης του πενταετούς, με όλες τις αδυναμίες που ήταν φυσικό να υπάρξουν, έδωσε το έναυσμα ενός οργανωμένου δημοκρατικού διάλογου σε πανελλήνια κλίμακα. Το πενταετές προβλέπει το μετασχηματισμό, μέσα από συγκεκριμένους δημοκρατικούς θεσμούς και του διάλογου που προηγήθηκε, σε ένα γνήσιο Δημοκρατικό Προγραμματισμό που ακολουθεί και μονιμοποιείται.

Αυτή είναι η πρώτη μεγάλη πολιτική επιλογή. Η ευελι-

ξία του προγραμματισμού, τα κυλιόμενα προγράμματα σύμφωνα με τις εσωτερικές και διεθνείς εξελίξεις, ο συνεχής διάλογος και η δυναμική παρουσία του κοινωνικού συνόλου στην αναπτυξιακή διαδικασία, υπογραμμίζουν το στοιχείο του Ενεργού Προγραμματισμού. Και είναι το στοιχείο αυτό που εναρμονίζει τη Δημοκρατία με την αποτελεσματικότητα.

Ταυτόχρονα, η ίδια η φύση του δημοκρατικού προγραμματισμού αναγορεύει την αποκέντρωση και σε στόχο και σε μέσο. Η διοικητική, οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική αποκέντρωση γίνεται προϋπόθεση του προγραμματισμού που με τη σειρά του προσδιορίζει με σαφήνεια τα όρια αλλά και τα βήματα για την αποτελεσματική αποκεντρωτική διαδικασία.

* * *

Η κατοχύρωση της Εθνικής Ανεξαρτησίας και η, στενά δεμένος μ' αυτή, στόχος της αυτοδύναμης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης δεν σημαίνει αυτάρκεια. Όπως στο πολιτικό επίπεδο η ισχυροποίηση των διεθνών ερεισμάτων δεν σημαίνει εξάρτηση, έτσι και στο οικονομικό πεδίο η αυτοδυναμία σημαίνει τη συνεχή διεύρυνση της εθνικής ικανότητας για ποιοτικά διευρυμένη παραγωγή, τεχνολογική ανάπτυξη και καινοτομίες. Η αυτοδύναμη ανάπτυξη πρέπει να στηρίζεται στους εθνικούς πόρους και να αξιοποιεί στον ανώτερο δυνατό βαθμό τα πλεονεκτήματα του διεθνούς καταμερισμού εργασίας, χωρίς εξαρτήσεις και μάλιστα μονόπλευρες από ξένα κέντρα.

Ταυτόχρονα, ενώ θα πρέπει να κινητοποιήσουμε το σύνολο των δυνάμεων της χώρας στη μάχη για την Εθνική Ανεξαρτησία δεν θα παραλείψουμε να ενώσουμε τις προσπάθειες της μικρής μας χώρας με τις προσπάθειες των άλλων χωρών, για την προώθηση μιάς άλλης παγκόσμιας εναλλακτικής οικονομικής λύσης.

Μιά λύση που προϋποθέτει ύφεση αντί για ένταση και επέκταση των εξοπλισμών και ένταση και επέκταση αντί για ύφεση στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη.

Η επίπονη αυτή προσπάθεια μπορεί να μην έχει άμεσες προοπτικές επικράτησης, κερδίζει όμως συνεχώς έδαφος όχι μόνο ανάμεσα στους Λαούς αλλά ακόμα και στις ίδιες τις ηγεσίες που πιέζονται από τους εργαζόμενους για την επανατοποθέτηση των στόχων τους και τη χάραξη μιάς αναπτυξιακής στρατηγικής.

* * *

Η απάντηση στην τεχνολογική επανάσταση είναι μια άλλη μεγάλη πολιτική επιλογή που συνδέεται άμεσα με τις προηγούμενες.

Το ότι η Ελλάδα έχασε την ευκαιρία της βιομηχανικής επανάστασης δεν αποκλείει, όπως άκριτα υποστηρίζουν ορισμένοι, τις σημερινές δυνατότητες της χώρας. Έχουμε πράγματι πληρώσει ακριβά το τίμημα αυτής της απώλειας, πάνω στο βιοτικό επίπεδο του Λαού. Έχουμε όμως σήμερα τη δυνατότητα να παρακάμψουμε την απαίτηση για ολοκλήρωση της παραδοσιακής βιομηχανικής ανάπτυξης. Η έλλειψη ουσιαστικής βιομηχανικής υποδομής απαλύνει το δίλημμα που αντιμετωπίζουν οι περισσότερες αναπτυγμένες χώρες ανάμεσα στην υποστήριξη μη ανταγωνιστικών κλάδων με τεράστιο οικονομικό κόστος και στην υπαγωγή στους νόμους του διεθνούς ανταγωνισμού με τεράστιο κοινωνικό κόστος και ανεργία.

Στο δίλημμα αυτό η χώρα μας δίνει τη δική της απάντηση αξιοποιώντας πολύπλευρα τους παραγωγικούς πόρους της, κινητοποιώντας το ανθρώπινο δυναμικό της προς τις νέες τεχνολογικές εξελίξεις όπου η ένταση κεφαλαίου μετατρέπεται σταδιακά σε ένταση επιστημονικών γνώσεων και τεχνικών ικανοτήτων. Η προώθηση της παιδείας, της συνεχιζόμενης εκπαίδευσης και της επιμόρφωσης και η ενεργοποίηση των ελλήνων επιστημόνων της διασποράς, μπορούν να υποστηρίξουν μεσοπρόθεσμα τις νέες αυτές κατευθύνσεις ανάπτυξης. Ο στόχος αυτός εντάσσεται στα πλαίσια μιάς ισόρροπης αναπτυξιακής στρατηγικής που επιδιώκει την επιλεκτική και προγραμματισμένη προώθηση κλάδων και τομέων για την παραγωγική απασχόληση του ανθρώπινου δυναμικού, τη ριζική βελτίωση της ποιότητας ζωής και την αναβάθμιση της οικονομίας στο διεθνή χώρο. Κεντρικό άλλωστε ζήτημα για την ελληνική οικονομία είναι ο επιτυχής συνδυασμός αύξησης της παραγωγής και της παραγωγικότητας και εξασφάλιση της υψηλής και ανταγωνιστικής ποιότητας.

Στον τομέα αυτό μπορούμε να δώσουμε τη μάχη για την ποιότητα κάτω από ευνοϊκότερες προϋποθέσεις απ' ό,τι στη μαζική παραγωγή.

Η εξυπηρέτηση αυτών των στόχων μπορεί και πρέπει να γίνει με την πολύπλευρη στήριξη των μικρομεσαίων επιχειρηματικών μονάδων που θα συμβάλλουν τόσο στην καταπολέμηση της ανεργίας όσο και στην εξασφάλιση εξειδικευμένων ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων.

* * *

Οι μεγάλες περιφερειακές ανισότητες, η απουσία περιφερειακής ανάπτυξης, η καταστροφή του κοινωνικού και οικονομικού ιστού της υπαίθρου που προκάλεσε την ασφυξία των μεγάλων αστικών κέντρων και την κρίση των πόλεων αποτελούν μια άλλη μεγάλη σημερινή πρόκληση.

Οι ανεκμετάλλευτοι πλουτοπαραγωγικοί πόροι της Ελληνικής επαρχίας προσφέρουν μια σίγουρη προοπτική για την αξιοποίησή τους με σχετικά μικρές επενδύσεις. Οι πηγές αυτές, αγνοημένες από την ιδιωτική πρωτοβουλία αλλά και από τον υδροκέφαλο κρατικό μηχανισμό προσδιορίζουν τους φορείς αξιοποίησης αλλά και το μέτρο αποτελεσματικότητας της λαϊκής παρέμβασης.

Η ενεργή κοινωνική συμμετοχή στην παραγωγή από φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνεταιριστικής οργάνωσης ή λαϊκής βάσης μπορεί, κατάλληλα υποστηριζόμενη από την Πολιτεία, να αυξήσει θεαματικά το τοπικό προϊόν. Μ' αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται άμεσα η επανεπένδυση του κοινωνικού πλεονάσματος στον τόπο παραγωγής με στόχο τη μείωση των γεωγραφικών ανισοτήτων. Οι επιχειρήσεις του κοινωνικού τομέα δρούν σαν πόλοι έλξης για τον ιδιωτικό τομέα, προσανατολίζοντας την ιδιωτική πρωτοβουλία σε συμπληρωματικές δραστηριότητες, μειώνοντας έτσι τον επιχειρηματικό κίνδυνο.

Η πολιτική των θεσμικών αλλαγών, η διοικητική, οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική αποκέντρωση, βρίσκουν έτσι τη συμπλήρωσή τους με τις απαραίτητες δομικές αλλαγές που προωθούν την ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων μέσα και από νέες παραγωγικές σχέσεις, μακρυά από το τέλμα και τις κοινωνικές συγκρούσεις του παρελθόντος.

* * *

Οι νέες μορφές οργάνωσης των παραγωγικών σχέσεων δεν προωθούνται ως αυτοσκοπός, αλλά για τη βελτίωση και ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων.

Το ερώτημα του ποιός κατέχει τα μέσα παραγωγής είναι δίλημμα αναχρονιστικό και ταυτόχρονα παραπλανητικό. Το βασικό ερώτημα είναι ποιός ελέγχει τις αποφάσεις και ποιά κατεύθυνση ακολουθεί η διαδικασία συσσώρευσης κεφαλαίου.

Η μικτή οικονομία είναι η βασική μας επιλογή για το ορατό μέλλον. Η συνύπαρξη του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα καθώς και αυτού που ονομάσαμε κοινωνικού ή λαϊκής βάσης δεν είναι απλά εφικτή. Είναι η μόνη δυνατότητα για

ισόρροπη ανάπτυξη αλλά και για την ικανοποίηση του στόχου που αφορά τη βελτίωση της ποιότητας της ζωής στη χώρα μας.

Το ζητούμενο, στο οποίο το Πενταετές δίνει μια πρώτη απάντηση, είναι η εναρμόνιση ανάμεσα στους τομείς και η αλληλοσυμπλήρωση και υποστήριξή τους.

Η ιδιωτική πρωτοβουλία θα πρέπει να γνωρίζει ξεκάθαρα τις μεγάλες δυνατότητες παραγωγικής ανάπτυξής της αλλά και τους «κανόνες του παιχνιδιού». Το κέρδος στα πλαίσια της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, αποτελεί αποδεκτό και θεμιτό κίνητρο για την αύξηση της παραγωγής και την κατοχύρωση της ποιότητας. Η αθέμιτη όμως κερδοσκοπία θα καταχθεί όπως και θα ελεγχθεί η ασυδοσία των μονοπωλίων και των ολιγοπωλίων ώστε να προστατευθεί ο ελεύθερος ανταγωνισμός και η δράση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

Η επέκταση του Δημόσιου τομέα προς νέους στρατηγικούς τομείς αλλά και η όλη δράση του σε κλάδους παροχής υπηρεσιών ή παραγωγικών δραστηριοτήτων γίνεται προς την κατεύθυνση της γνήσιας κοινωνικοποίησης. Η ουσιαστική συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των εργαζομένων, των κοινωνικών φορέων, των καταναλωτών και των τυχόν μετόχων στη χάραξη της στρατηγικής, στη διοίκηση, στον προγραμματισμό και τον έλεγχο των δημοσίων επιχειρήσεων, των Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας και των Τραπεζών του Δημόσιου Τομέα, διασφαλίζει την εξυπηρέτηση αναπτυξιακών και κοινωνικών στόχων. Παράλληλα, η αποτελεσματική λειτουργία τους θα προωθείται με τη χρήση ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων για την αποδοτικότητα των παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Η συμμετοχή της Τ.Α. και των εργαζομένων στην παραγωγική διαδικασία μέσα από τα εποπτικά συμβούλια κατά περιοχές ή κλάδους διασφαλίζει την εναρμόνιση της ανάπτυξης προς το περιβάλλον ενώ αυξάνει την παραγωγικότητα. Η μη αποξένωση του εργαζόμενου από το προϊόν που παράγει αποτελεί ισχυρό κίνητρο για την αύξηση της παραγωγικότητας και την επίτευξη της ποιότητας.

Θεμελιώδης αρχή για την πειραματική λειτουργία επιχειρήσεων, του κοινωνικού ή λαϊκής βάσης τομέα είναι ότι με την απελευθέρωση των δημιουργικών πρωτοβουλιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των συνεταιρισμών και με τη λαϊκή συμμετοχή στην παραγωγή, μπορούμε να αναπτύξουμε τις τοπικές παραγωγικές δυνάμεις, να κρατήσουμε τη ζωντάνια του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και να εξασφαλίσουμε δημογραφική σταθερότητα στις περιοχές.

Οι κοινωνικοί στόχοι, και εδώ, συνδυάζονται με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια λειτουργίας. Ο τομέας αυτός θα συνδυασθεί με την προώθηση ειδικών ενεργητικών προγραμμάτων για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής και ταυτόχρονα την καταπολέμηση της ανεργίας.

Η ανάπτυξη που προβλέπει το πρώτο Πενταετές Πρόγραμμα της Κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ δεν είναι μια απλή ποσοτική μεγέθυνση, αλλά μια συνολική ανάπτυξη, δηλαδή ταυτόχρονα οικονομική, κοινωνική, τεχνολογική, περιβαλλοντική, εκπαιδευτική και πολιτιστική ανάπτυξη, προσανατολισμένη στον άνθρωπο και την πολύπλευρη εξέλιξή του. Ο συνδυασμός οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών στόχων και μέτρων και η έμφαση, όχι μόνο στους ποσοτικούς, αλλά κύρια στους ποιοτικούς δείκτες ανάπτυξης αποτελεί ουσιαστικό χαρακτηριστικό του Προγράμματος και βασική διαφορά του από την πρακτική του παρελθόντος.

Μέσα σ' αυτά τα πλαίσια προωθείται η κοινωνική δικαιοσύνη με απώτερο στόχο την ισότητα όλων των μελών του κοινωνικού συνόλου. Η έννοια της κοινωνικής δικαιοσύνης είναι ευρύτερη από τη στενή έννοια της ίσης μεταχείρισης και σε ορισμένες περιπτώσεις σημαίνει διακριτική μεταχείριση και ειδικά μέτρα προς όφελος μη προνομιούχων ομάδων. Εφόσον όμως η κοινωνική δικαιοσύνη θα προωθηθεί μέσα στα πλαίσια μιας γνήσια δημοκρατικής αναπτυξιακής πολιτικής, ο κάθε πολίτης θα συμμετέχει ανάλογα, τόσο στην παραγωγική διαδικασία, όσο και στην τελική κατανομή. Ιδιαίτερη βαρύτητα θα δοθεί στις προσδοκίες των μη προνομιούχων στρωμάτων του πληθυσμού για απελευθέρωση από κάθε άνιση κοινωνική, οικονομική και νομική μεταχείριση καθώς και από ξεπερασμένες κοινωνικές παραδόσεις και προκαταλήψεις.

ΙΙ. ΟΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΠΙΔΙΩΞΕΙΣ ΤΟΥ ΠΕΝΤΑΕΤΟΥΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ 1983-87

Το Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης της Ελλάδας (1983-87) εκπονείται σε συνθήκες ριζικών αλλαγών στο πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό προσκήνιο, τόσο στην Ελλάδα, όσο και σε ολόκληρο τον κόσμο. Τα παραδοσιακά πρότυπα ανάπτυξης βρίσκονται υπό αμφισβήτηση. Η ανάγκη αντικατάστασής τους γίνεται όλο και πιό επιτακτική. Με το Πενταετές Πρόγραμμα 1983-87, επιχειρείται μια ελληνική απάντηση στις επιπτώσεις για τη χώρα και το λαό μας από τις μεγάλες ιστορικές προκλήσεις της εποχής μας: στην παγκόσμια οικονομική κρίση, την τεχνολογική επανάσταση, την υποβάθμιση της ποιότητας ζωής και τις κοινωνικές ανακατατάξεις και διεκδικήσεις.

Το Πενταετές Πρόγραμμα προωθεί ένα νέο πρότυπο ανάπτυξης που διαφέρει ουσιαστικά από αυτό που εφαρμόστηκε μέχρι τώρα στην Ελλάδα, τόσο στους στόχους που θέτει, όσο και στη διαδικασία κατάρτισης και υλοποίησής του. Οι θεμελιώδεις δεσμευτικές επιλογές, που αναπτύχθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο, δηλαδή ο εκδημοκρατισμός με βάση τη πλατειά λαϊκή συμμετοχή, η αυτοδύναμη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη και η κοινωνική δικαιοσύνη, περιέχονται σε κάθε πτυχή και μέτρο του Προγράμματος.

Επιδιώκεται, μέσα στην πενταετία 1983-87, μία ουσιαστική αλλαγή των δομών της ελληνικής οικονομίας και του συστήματος διανομής του κοινωνικού προϊόντος. Η δομική αυτή ανάπλαση του τρόπου λειτουργίας του κοινωνικού συστήματος είναι ένα σύνθετο εγχείρημα, αποτελεί όμως προϋπόθεση για την καλυτέρευση της ποιότητας ζωής και την αναβάθμιση της θέσης της χώρας μας στον διεθνή καταμερισμό εργασίας. Ταυτόχρονα όμως επιδιώκεται και η βραχυχρόνια ανάκαμψη της οικονομίας από την ύφεση που πλήττει τη χώρα τα τελευταία χρόνια. Είναι σημαντικό το ότι το Πρόγραμμα δεν αποτελεί έναν απλό κατάλογο επιθυμητών στόχων και μέτρων αλλά ένα πραγματοποιήσιμο πλέγμα μέτρων πολιτικής με εσωτερική συνέπεια, που εξισορροπεί τους στόχους της βραχυπρόθεσμης ανάκαμψης με τις μεσοπρόθεσμες και μακροχρόνιες επιδιώξεις.

Βασικές κατευθύνσεις του προγράμματος οικονομικής πολιτικής στην πενταετία 1983-87 είναι η μείωση της αυξανόμενης ανεργίας και η αποδυνάμωση του στασιμοπληθωρισμού που αποτελούν τα πιό πιεστικά βραχυπρόθεσμα προβλήματα. Μεσοπρόθεσμα, θα επιδιωχθεί η αντιστροφή της υποβάθμισης που έχει υποστεί η οικονομία μας στον διεθνή καταμερισμό εργασίας, και η βελτίωση της συνεισφοράς του δημόσιου τομέα στο βιοτικό επίπεδο και την ποιότητα ζωής του ελληνικού λαού. Κατά συνέπεια, η οικονομική πολιτική θα αποτελείται από συνδυασμένα μέτρα σταθεροποίησης και ανάπτυξης της οικονομίας, με στόχο τον εκσυγχρονισμό, την ποιοτική αναβάθμιση και τη διεύρυνση του παραγωγικού δυναμικού της χώρας.

Η μείωση της ανεργίας αποτελεί βασικό κοινωνικό στόχο και πολιτική δέσμευση της κυβέρνησης. Η πληρέττερη α-

ξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας είναι ταυτόχρονα και ασφαλής ένδειξη ότι η οικονομία μας βρίσκεται πράγματι σε ανοδική αναπτυξιακή πορεία. Η ανεργία οφείλεται τόσο σε διαρθρωτικούς όσο και σε συγκυριακούς παράγοντες, έτσι ώστε η αντιμετώπισή της να απαιτεί ένα πλέγμα μέτρων πολιτικής με μεσοπρόθεσμη απόδοση. Για τη μείωση της ανεργίας θα επιδιωχθεί ένας ικανοποιητικός ρυθμός αύξησης του εγχώριου προϊόντος, που θα συμβιβάζεται τόσο με την προώθηση συγκεκριμένων αναπτυξιακών στόχων όσο και με τη διατήρηση των βασικών συνθηκών μακρο-οικονομικής ισορροπίας. Ταυτόχρονα, θα προωθηθούν εξειδικευμένα προγράμματα και μέτρα πολιτικής για την αύξηση της απασχόλησης ιδιαίτερα σε γεωγραφικές περιοχές και τμήματα του πληθυσμού που εμφανίζουν έντονα φαινόμενα ανεργίας.

Η αποδυνάμωση του πληθωρισμού έχει κι' αυτή κοινωνική και οικονομική σημασία. Ο πληθωρισμός που οφείλεται κατά κύριο λόγο, σε διαρθρωτικά αίτια αλλά και σε κακή μακροοικονομική διαχείριση, πλήττει περισσότερο τις εισοδηματικά ασθενέστερες τάξεις και ενισχύει την ανισοκατανομή του εθνικού εισοδήματος. Η καταπολέμηση του πληθωρισμού αποτελεί άμεσα το αποτελεσματικότερο μέσο προστασίας του εισοδήματος των εργαζομένων ενώ, ταυτόχρονα, θα επιτρέπει την κινητοποίηση επαρκών εγχώριων αποταμιευτικών πόρων για τη χρηματοδότηση της αναπτυξιακής προσπάθειας της χώρας. Με αυτή την έννοια, η σταθεροποίηση της οικονομίας είναι απαραίτητη, για την υλοποίηση των αναπτυξιακών στόχων του Πενταετούς Προγράμματος.

Κεντρικό θέμα της μακρο-οικονομικής διαχείρισης είναι η εξασφάλιση των πόρων για την πραγματοποίηση των υψηλών ρυθμών επενδύσεων που απαιτούνται για την αύξηση του εθνικού εισοδήματος. Βασικοί περιοριστικοί παράγοντες είναι τα μεγάλα καταναλωτικά ελλείμματα του δημόσιου τομέα καθώς και η χρόνια ελλειμματικότητα του εξωτερικού ισοζυγίου της χώρας. Ο περιορισμός των ελλειμμάτων είναι αναγκαίος, προκειμένου η αναπτυξιακή επενδυτική προσπάθεια να στηριχθεί, κυρίως στη σωστή διαχείριση των εγχώριων πόρων. Μέτρο του δυναμισμού της οικονομίας μας θα είναι και η ουσιαστική βελτίωση του ισοζυγίου εξωτερικών συναλλαγών, που θα επιδιωχθεί με την επέκταση των εξαγωγών και την ανταγωνιστική υποκατάσταση των εισαγωγών.

Η οικονομική πολιτική δεν περιορίζεται στην τρέχουσα μακρο-οικονομική διαχείριση της εθνικής δαπάνης, αλλά επεκτείνεται σ' ένα συγκεκριμένο πλέγμα μέτρων που θα αποτελέσουν μια «αναπτυξιακή πολιτική προσφοράς». Στον χώρο αυτό, ο ρόλος του δημόσιου τομέα, του οποίου η συμβολή στην οικονομία θα αποκτήσει ένα σαφώς αναπτυξιακό χαρακτήρα, θα είναι βασικός.

Το κράτος συμμετέχει ενεργά, όχι μόνο στη δίκαιη κατανομή του κοινωνικού πλεονάσματος, αλλά και στις παραγωγικές διαδικασίες, στην κινητοποίηση των αναπτυξιακών πόρων και στον προγραμματισμένο συντονισμό των οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων. Για την αποδοτική, ενεργό συμμετοχή του είναι απαραίτητη η καθολική «κοινωνικοποίηση του κράτους». Ο κρατικός μηχανισμός πρέπει να λειτουργεί ορθολογικά και αποτελεσματικά προς όφελος του κοινωνικού συνόλου. Μόνο μ' αυτή την προϋπόθεση διασφαλίζεται ο δημοκρατικός χαρακτήρας μιας προγραμματισμένης διαδικασίας ανάπτυξης και η επίτευξη κοινωνικής δικαιοσύνης.

Για την ιδιωτική πρωτοβουλία εξασφαλίζεται ένα ευρύτατο πεδίο δράσης και ένα σταθερό πλαίσιο κανόνων και κατευθύνσεων πολιτικής. Σημαντικά κίνητρα δίνονται με την εφαρμογή ορθολογικών αναπτυξιακών νόμων που ενισχύουν τις παραγωγικές επενδύσεις. Παράλληλα, στο πλαίσιο της κλαδικής πολιτικής για την ανάπτυξη τομέων-κλειδιά της ελληνικής οικονομίας και με τη συμμετοχή στις προγραμματικές συμφωνίες για την ανάληψη συγκεκριμένων έργων διασφαλίζεται μία σταθερή και σίγουρη επιχειρηματική δραστηριότητα. Επίσης με την πάταξη της γραφειοκρατίας και την αποδοτική ενεργοποίηση του κρατικού μηχανισμού δημιουργούνται κατάλληλες προϋποθέσεις, ιδιαίτερα για τις μικρο-μεσαίες επιχειρήσεις, ώστε να αναπτύξουν αποτελεσματικά τις επιχειρηματικές τους πρωτοβουλίες. Ταυτόχρονα, θα επιδιωχθεί η διεύρυνση του φάσματος των επιχειρηματικών και επενδυτικών φορέων, με την ενίσχυση των συνεταιρισμών, των εταιρειών λαϊκής βάσης, και του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στα πλαίσια των γενικών στόχων του Πενταετούς Προγράμματος και ειδικότερα για τη σταθεροποίηση της οικονομίας της χώρας, ουσιώδες τμήμα της κυβερνητικής πολιτικής αποτελεί η εισοδηματική πολιτική με ταυτόχρονους στόχους την προστασία του εισοδήματος των εργαζομένων και την αποδυνάμωση των πληθωριστικών πιέσεων. Παράλληλα και σε συνδυασμό με την πολιτική σταθεροποίησης και εξυγίανσης της ελληνικής οικονομίας, θα ακολουθηθεί μία επεκτατική επενδυτική πολιτική που θα αποσκοπεί τόσο στην αύξηση του εθνικού μας εισοδήματος όσο και στην επίτευξη διαρθρωτικών αλλαγών στην παραγωγική και κοινωνική μας υποδομή. Τέλος, η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της εγχώριας παραγωγής, τόσο στο εσωτερικό όσο και στις διεθνείς αγορές, αποτελεί βασική προϋπόθεση για την υλοποίηση των στόχων του Πενταετούς Προγράμματος.

Στη διαδικασία του προγραμματισμού έχει διαπιστωθεί ότι οι ανάγκες είναι πολύ μεγαλύτερες από τους πόρους που προβλέπεται να είναι διαθέσιμοι. Το χάσμα αυτό είναι ιδιαίτερα μεγάλο σήμερα που οι ανάγκες είναι πιό αυξημένες, ενώ οι πόροι —εξαιτίας των διαρθρωτικών αδυναμιών της ελληνικής οικονομίας και της παρατεινόμενης ύφεσης— πιό περιορισμένοι. Αυτό επιβάλλει σε πρώτη φάση μιά προσεκτική ιεράρχηση των στόχων. Εκτός από την Εθνική Άμυνα που προέχει για λόγους εθνικής ασφάλειας, στο Πρόγραμμα δίνεται προτεραιότητα στην υγεία, στην παιδεία, στην κοινωνική ασφάλιση και στις άλλες κοινωνικές υπηρεσίες που ανεβάζουν την ποιότητα ζωής, στην αύξηση της απασχόλησης και την επιλεκτική προώθηση νέας τεχνολογίας, την ενίσχυση των εξαγωγών και την ανταγωνιστική υποκατάσταση τμήματος των εισαγωγών.

Στο Πρόγραμμα για πρώτη φορά επιχειρείται μία συντονισμένη προσπάθεια αντιμετώπισης των καθοριστικών εκείνων παραγόντων, που περιορίζουν την ικανοποίηση των αυξανόμενων αναγκών. Επιδιώκεται η πληρέστερη αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων με την κοινωνική αναγνώριση της αξίας της εργασίας, με βαθειές θεσμικές αλλαγές στην εκπαίδευση και προώθηση της συνεχιζόμενης εκπαίδευσης και της λαϊκής επιμόρφωσης. Προωθείται η έρευνα και τεχνολογία με ουσιαστική αύξηση των δημοσίων δαπανών. Εκσυγχρονίζεται και αποκεντρώνεται η δημόσια διοίκηση με κατάλληλη στελέχωση και θεσμικές αλλαγές για την πάταξη της γραφειοκρατίας και ενισχύεται η τοπική αυτοδιοίκηση. Αναδιαρθρώνονται ριζικά οι δημόσιες δαπάνες με έμφαση στις επενδυτικές αντί των καταναλωτικών δαπανών, περιορισμό των ελλειμμάτων και αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος. Τέλος, αναπροσανατολίζεται ουσιαστικά το πιστωτικό σύστημα, με τον εκσυγχρονισμό των τραπεζών και τη δημιουργία νέων μορφών πιστωτικών φορέων και επιχειρήσεων.

Η αναπτυξιακή πολιτική κατά κλάδους οικονομικής δραστηριότητας διέπεται από μιά ολοκληρωμένη θεώρηση του κάθε τομέα. Στη γεωργία προωθούνται οι συνεταιριστικές δραστηριότητες και αναμορφώνεται η πολιτική τιμών βασισμένη σε μιά ορθολογική χρήση γης. Στη βιομηχανία ενισχύεται ουσιαστικά ο ρόλος του κράτους σαν παραγωγός και προσανατολίζεται η πολιτική προμηθειών στη στήριξη της εγχώριας βιομηχανίας. Για πρώτη φορά προωθείται κλαδική πολιτική σε επιλεγμένους τομείς βιομηχανικής δραστηριότη-

τας. προωθούνται μονάδες που τονίζουν τις διασυνδέσεις με την εγχώρια υποδομή και τονίζονται οι τεχνολογίες αιχμής. Επίσης έχει αρχίσει και θα διευρυνθεί η ριζική αναμόρφωση και απλοποίηση των διαδικασιών για την εγκατάσταση και λειτουργία βιομηχανικών επιχειρήσεων. Στη προσπάθεια αυτή αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία στη συμβολή των μικρο - μεσαίων επιχειρήσεων, στην απασχόληση και την παραγωγικότητα της ελληνικής οικονομίας, με την διατύπωση εξειδικευμένων μέτρων πολιτικής.

Στον ενεργειακό τομέα δίνεται έμφαση στις νέες μορφές ενέργειας και στην καλύτερη αξιοποίηση των εγχώριων πόρων. Προωθείται ο καλύτερος έλεγχος και η αξιοποίηση του ορυκτού πλούτου που θεωρείται εθνική περιουσία. Στα δημόσια κατασκευαστικά έργα δίνεται μεγάλη έμφαση στην προγραμματισμένη κατασκευή έργων υποδομής υψηλής προτεραιότητας στα οδικά δίκτυα, τα συγκοινωνιακά έργα τόσο Αθήνας — Θεσσαλονίκης όσο και της περιφερειακής ανάπτυξης και οικονομικής αποκέντρωσης, την ύδρευση και αποχέτευση, τα λιμάνια και τα εγγειοβελτιωτικά έργα. Επίσης, προωθούνται ουσιώδεις θεσμικές αλλαγές στη διαδικασία κατασκευής των έργων.

Στις μεταφορές προωθείται μιά συντονισμένη προσπάθεια αύξησης του επιπέδου εξυπηρέτησης με οργανωτικές και θεσμικές αλλαγές. Στη ναυτιλία επιδιώκεται η τόνωση του παραγωγικού δυναμικού και η ενίσχυση του ρόλου της Ελλάδας στη διαμόρφωση διεθνούς πολιτικής θαλασσίων μεταφορών. Στον τουρισμό επιδιώκεται η αναβάθμιση και ο αναπροσανατολισμός των προσφερομένων υπηρεσιών. Τέλος, στο εμπόριο θεσμοθετείται η προστασία του καταναλωτή, προωθούνται συνεταιριστικές εμπορικές οργανώσεις, ενισχύονται οι περιφερειακές και τοπικές αγορές, καθώς και οι συλλογικοί εξαγωγικοί φορείς.

Η αποκέντρωση και η περιφερειακή ανάπτυξη αποτελούν θεμελιακούς στόχους συνυφασμένους με τους στόχους του δημοκρατικού προγραμματισμού και του σοσιαλιστικού μετασχηματισμού. Η δημογραφική και παραγωγική ανασυγκρότηση στην περιφέρεια για πρώτη φορά τοποθετείται το κέντρο της αναπτυξιακής πολιτικής. Το Πρόγραμμα στοχεύει στο ζωντάνεμα της περιφέρειας και την αντιστροφή της διαδικασίας κατάρρευσης του παραγωγικού και πολιτιστικού ιστού της υπαίθρου. Προωθείται σε μεγάλη κλίμακα η ανάληψη δραστηριοτήτων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και η προγραμματισμένη χωροταξική οργάνωσή τους.

Στον οικιστικό τομέα καθιερώνεται ο ολοκληρωμένος σχεδιασμός και η προγραμματισμένη επέκταση των πόλεων και κωμοπόλεων και προωθείται η ανάπτυξη του συνολικού οικιστικού πλέγματος της χώρας με οριοθέτηση των ζωνών χρήσεων γής. Ταυτόχρονα, επιδιώκεται η βελτίωση της κατοικίας κυρίως ως προς την υποδομή και το πολεοδομικό περιβάλλον και η μείωση των ανισοτήτων στις συνθήκες διαβίωσης.

Πρώτη προτεραιότητα δίνεται στον κοινωνικό προγραμματισμό και στη λύση των προβλημάτων που σχετίζονται με την ποιότητα ζωής. Ο στρατηγικός στόχος είναι η δημιουργία μιάς ανώτερης ποιότητας ζωής, δηλαδή η ολόπλευρη ανάπτυξη του ανθρώπου, του φυσικού και κοινωνικού του περιβάλλοντος, η ικανοποίηση των υλικών και πολιτιστικών αναγκών. Βασικά της στοιχεία είναι: η διαφύλαξη της υγείας, η εξανθρωπισμένη και δημιουργική εργασία, η εξασφάλιση της ισότητας των δύο φύλων και η αντιμετώπιση των προβλημάτων της νέας γενιάς, η προστασία και η βελτίωση του φυσικού και κοινωνικού περιβάλλοντος, η ολόπλευρη αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου, η συνεχής μόρφωση, η αρμονική ανάπτυξη του σώματος και του πνεύματος, η αναγνώριση και καλλιέργεια των πολιτιστικών και αισθητικών αξιών.

Στον τομέα της υγείας, ριζική αλλαγή αποτελεί η θεμελίωση του Εθνικού Συστήματος Υγείας, που θα δώσει τέλος στην εμπορευματοποίηση της υγείας και θα υλοποιήσει το όραμα του Λαού για ίσα δικαιώματα στην περίθαλψη.

Η επαναστατική καινοτομία της εφαρμογής του νοσοκομειακού γιατρού πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης συνδυάζεται με την ουσιαστική αποκέντρωση, τη σωστή χωροταξική κατανομή των κλινών, με τη δημιουργία άρτια εξοπλισμένων περιφερειακών και νομαρχιακών νοσοκομείων και κυρίως με ένα ολοκληρωμένο σύστημα κέντρων υγείας και περιφερειακών υγειονομικών σταθμών. Τα κέντρα υγείας πλήρως εξοπλισμένα με ανθρώπινο δυναμικό και τεχνική υποδομή θα ξεκινήσουν από την ελληνική επαρχία και θα συνδυασθούν με το νέο θεσμό του οικογενειακού γιατρού. Στην πρώτη φάση, θα δοθεί ιδιαίτερο βάρος στην προληπτική ιατρική και στην εξωνοσοκομειακή περίθαλψη. Προωθείται, ταυτόχρονα, η ταχύρρυθμη εκπαίδευση επιστημόνων και νοσοκόμων καθώς και η σύνδεση των Πανεπιστημιακών Ιατρικών Σχολών με τα Νοσοκομεία ενώ, τέλος δίνονται κίνητρα για τη στελέχωση των επαρχιακών κέντρων καθώς και την ένταξη εξειδικευμένων επιστημόνων στο σύστημα. Με την κοινωνικοποίηση, τέλος, του κυκλώματος παραγωγής και εμπορίας φαρμάκων, επιδιώκεται μιά ριζική αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και ισόρροπη κατανομή τους σε όλα τα στρώματα του πληθυσμού.

Η Παιδεία είναι κοινωνικό αγαθό και η Πολιτεία έχει την υποχρέωση να το διασφαλίζει για κάθε νέο και νέα. Με βάση την αρχή αυτή, προδιαγράφονται οι βασικές επιδιώξεις που σκοπεύουν στη δημιουργία της απαραίτητης υλικοτεχνικής υποδομής, στην κατάργηση των φραγμών στη μόρφωση, στην αναδιάρθρωση των προγραμμάτων και του περιεχόμενου σπουδών καθώς και στην αναθεώρηση του διοικητικού μηχανισμού, για όλες τις βαθμίδες εκπαίδευσης. Παράλληλα, αντιμετωπίζονται και τα άλλα προβλήματα του διδακτικού και μη διδακτικού προσωπικού.

Ο εξανθρωπισμός της εργασίας θα προωθηθεί με τον εκσυγχρονισμό και συμπλήρωση της νομοθεσίας που περιλαμβάνει την υιοθέτηση προδιαγραφών ασφάλειας για μηχανήματα, εργαλεία και υλικά και κανόνων ασφαλούς εργασίας, την καθιέρωση Οριακών Τιμών Συγκέντρωσης επικίνδυνων ή τοξικών παραγόντων στους χώρους εργασίας και την ιατρική παρακολούθηση των εργαζομένων που εκτίθενται στους παράγοντες αυτούς και τέλος την οργάνωση της πρόληψης των εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών ασθενειών στο επίπεδο της επιχείρησης καθώς και την επιμόρφωση των ενδιαφερομένων μερών.

Στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση και με την προώθηση των εθελοντικών οργανισμών, θα δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για τον περιορισμό της ιδρυματικής περίθαλψης ενώ ταυτόχρονα θα ανακουφιστεί η οικογένεια και κύρια η γυναίκα αφού θα πάψει να φέρει την αποκλειστική ευθύνη της φροντίδας και περίθαλψης των μελών της. Ακόμη, θα επιδιωχθεί η πλήρης και ικανοποιητική κοινωνική ασφάλιση όλων των Ελλήνων, με εκσυγχρονισμό των φορέων, πάταξη της εισφοροδιαφυγής και ενίσχυση των οικονομικά ασθενέστερων ομάδων του πληθυσμού.

Η προστασία του περιβάλλοντος για πρώτη φορά παίρνει διαστάσεις εθνικού στόχου. Η προστασία των ακτών, του ενάλιου πλούτου, ο έλεγχος της ρύπανσης των θαλασσών και του αέρα θα προωθηθούν με μιά σειρά ουσιαστικών μέτρων όπως η δημιουργία κατάλληλου νομοθετικού θεσμικού πλαίσιου και ενιαίου φορέα περιβάλλοντος, εγκατάσταση περιφερειακών σταθμών καταπολέμησης της ρύπανσης, ολοκλήρωση αποχετευτικών δικτύων στις μεγάλες πόλεις, επιβολή περιορισμών για εκπομπές στην ατμόσφαιρα, ολοκληρωμένο σχεδιασμό οικιστικών και βιομηχανικών περιοχών.

Στο πενταετές πρόγραμμα, τα προβλήματα των νέων αντιμετωπίζονται με ιδιαίτερη προσοχή. Προωθείται ταυτόχρονα η μαζική ανάπτυξη του αθλητισμού [illegible] με προγράμματα για τη δημιουργική αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου των νέων και του επαγγελματικού προσανατολισμού τους.

Ουσιαστικό, τέλος, στοιχείο στην καθιέρωση ενός νέου προτύπου ζωής αποτελεί η αξιοποίηση της πλούσιας πολιτιστικής μας παράδοσης. Η καλλιτεχνική και πνευματική δημιουργία θα υποστηριχθεί ουσιαστικά από την Πολιτεία. Σημαντική προσπάθεια θα γίνει για την προστασία των Μνημείων μας, τη διάδοση του βιβλίου, την οργάνωση βιβλιοθηκών και την ίδρυση Πολιτιστικών Κέντρων στην περιφέρεια και στο εξωτερικό.

Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι το Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης της Ελλάδας 1983-1987 είναι Πρόγραμμα Αλλαγής, αποτελεί ταυτόχρονα έκφραση, αποτέλεσμα και μοχλό της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής Αλλαγής. Η Αλλαγή είναι ένα γενικότερο αίτημα της εποχής μας. Συνδέεται με την τεχνολογική επανάσταση, την ποιοτική τροποποίηση στους όρους, τους στόχους, τα μέσα και τις επιπτώσεις της ανάπτυξης και με την ιστορική επιταγή για τη διαμόρφωση ενός νέου πρότυπου ανάπτυξης.

III. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ

Η διαδικασία του προγραμματισμού συνδέεται με τον εκδημοκρατισμό, την κοινωνική δικαιοσύνη και την αυτοδύναμη οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη. Η διαδικασία αυτή θα στηρίζεται στην πλατειά συμμετοχή και τον δημοκρατικό διάλογο, θα προωθεί και θα κατευθύνει την αναπτυξιακή πορεία προς νέες κατευθύνσεις και θα παρέχει την απαραίτητη ευελιξία στην άσκηση της βραχυχρόνιας οικονομικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των μεσοπρόθεσμων επιλογών.

Το πενταετές Πρόγραμμα 1983—87, αποτελεί τον πρώτο σταθμό στην υλοποίηση μιας διαδικασίας Προγραμματισμού που διαμορφώνεται μέσα από κυλιόμενα και αναπροσαρμόσιμα προγράμματα.

Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει:

— τη διαμόρφωση ενός ξεκάθαρου πλαίσιου κοινωνικών και οικονομικών στόχων και επιδιώξεων για κάθε πενταετία,
— τη δημιουργία κατάλληλης οργανωτικής υποδομής τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο,
— την επιλογή ενός σχέδιου δράσης και κατάλληλης τακτικής όπου, με εξασφάλιση της κοινωνικής συναίνεσης, θα αντιμετωπίζονται οι βασικότεροι περιοριστικοί παράγοντες και θα καθορίζονται οι απαραίτητες θεσμικές αλλαγές και τα κυριότερα οικονομικά και κοινωνικά μέτρα πολιτικής,
— τη συμμετοχική δραστηριοποίηση όλων των παραγωγικών και κοινωνικών φορέων γύρω από τον καθορισμό και την υλοποίηση ενός βασικού προγράμματος επενδύσεων.

Η αλλαγή των βασικών παραγωγικών δομών της οικονομίας στα πλαίσια ενός νέου πρότυπου ανάπτυξης, προϋποθέτει το συνδυασμό του δημοκρατικού και του ενεργού προγραμματισμού.

Η δέσμευση για ένα γνήσιο Δημοκρατικό Προγραμματισμό εκφράστηκε ήδη με την ουσιαστική συμμετοχή λαϊκών φορέων και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κατάρτιση Πενταετούς Προγράμματος για κάθε Νομό και περιφέρεια της χώρας. Τα προγράμματα αυτά εκτός από τη συστηματική καταγραφή των προβλημάτων και την εξειδίκευση των γενικών αναπτυξιακών στόχων, προχωρούν σε συγκεκριμένες προτάσεις έργων και αποτελούν ένα ανεκτίμητο υλικό για την τελική διαμόρφωση ενός πενταετούς προγράμματος επενδύσεων.

Η πολιτική αυτή επιλογή για μια διαδικασία Δημοκρατικού Προγραμματισμού είναι ριζικά αντίθετη με τα πρότυπα του συγκεντρωτικού προγραμματισμού όπου η διαδικασία, ξεκομμένη από τη λαϊκή της βάση, καταλήγει είτε στη γραφειοκρατία και την αναποτελεσματικότητα είτε στην αναπαραγωγή ανισοτήτων και στη διαιώνιση του συστήματος εκμετάλλευσης.

Η εδραίωση του Δημοκρατικού Προγραμματισμού προϋποθέτει και την απαραίτητη θεσμοθέτηση των επιτελικών οργάνων και της κατάλληλης διαδικασίας. Βασικοί φορείς προγραμματισμού είναι η Κυβέρνηση, ή κεντρική διοίκηση και η Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Την κύρια συντονιστική ευθύνη έχει το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας. Με το Υπουργείο αυτό θα συνδέεται ένα ειδικό όργανο εκπροσώπησης των κοινωνικών φορέων σε εθνικό επίπεδο. Για την τεχνική επεξεργασία χρησιμοποιείται το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, καθώς και η υπόλοιπη τεχνική πυραμίδα του προγραμματισμού σε όλα τα επίπεδα.

Σε περιφερειακό επίπεδο, όργανο προγραμματισμού σε πρώτη φάση θα αποτελέσει το Περιφερειακό Συμβούλιο που αποτελείται από εκλεγμένους εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και των παραγωγικών και κοινωνικών φορέων. Το συμβούλιο αυτό θα μετεξελιχθεί σε τριτοβάθμιο όργανο Αυτοδιοίκησης στα πλαίσια του Νέου Κώδικα ΟΤΑ.

Σε επίπεδο επαρχίας, στην τελική φάση όργανο προγραμματισμού είναι το Επαρχιακό Συμβούλιο (Όργανο της Β/θμιας Τ.Α.). Στο μεταβατικό στάδιο το ρόλο του οργάνου αυτού θα συνεχίζει να παίζει το Νομαρχιακό Συμβούλιο του Ν. 1235/1982).

Σε τοπικό επίπεδο, όργανο προγραμματισμού είναι το Συμβούλιο της πρωτοβάθμιας Τ.Α. με τη συμμετοχή εκπροσώπων και εργαζομένων και των άλλων παραγωγικών τάξεων.

Η θεσμοθετημένη από το 1270/81 Συνέλευση των κατοίκων, θα παίξει σημαντικό ρόλο στην αποτύπωση των κοινωνικών αναγκών, στην συγκέντρωση των προτασεων και κύρια στην ιεράρχηση των επιλογών. Σε κάθε επίπεδο προγραμματισμού λειτουργούν αντίστοιχα επιτροπές και υπηρεσίες τεχνικής υποστήριξης των οργάνων προγραμματισμού.

Ενεργός Προγραμματισμός σημαίνει τη διατύπωση και υλοποίηση συγκεκριμένων αναπτυξιακών και ειδικότερα επενδυτικών έργων και έργων υποδομής, τα οποία καθορίζονται μέσα από τις διαδικασίες του Δημοκρατικού Προγραμματισμού. Τα έργα αυτά αποτελούν ένα ολοκληρωμένο αναπτυξιακό πρόγραμμα σε κλαδικό ή τομεακό επίπεδο που θα προσδιορίζει τον πυρήνα της επενδυτικής δραστηριότητας του δημόσιου ιδιωτικού και κοινωνικού τομέα.

Η αποδοτικότητα των επενδυτικών αυτών έργων εξαρτάται και από την ανάπτυξη συμπληρωματικών δραστηριοτήτων υποστήριξης όπως είναι η κατάλληλη εκπαίδευση του προσωπικού, η έρευνα και ανάπτυξη ελληνικής τεχνολογίας, το δίκτυο υποδομής, η χρηματοδότηση και το δίκτυο προώθησης, πώλησης και παροχής υπηρεσιών. Πολλά από τα πιο φιλόδοξα έργα έγιναν, στο παρελθόν, προβληματικά, γιατί έλειπε η παράπλευρη ανάπτυξη των απαραίτητων αυτών δραστηριοτήτων. Γι' αυτόν το λόγο, ο προγραμματισμός αναπτυξιακών έργων πρέπει να γίνεται στα πλαίσια Ολοκληρωμένων Συμπλεγμάτων Δραστηριοτήτων, που νά προωθούν την ταυτόχρονη ανάπτυξη της εκπαιδευτικής υποδομής, του ερευνητικού δυναμικού, της σύγχρονης τεχνολογίας και έρευνας, του παραγωγικού - κατασκευαστικού δυναμικού, του εμπορικού δίκτυου και του δίκτυου υπηρεσιών για κάθε βασικό αναπτυξιακό έργο.

Σε χωροταξικό επίπεδο, οι φορείς που συμμετέχουν στη διαδικασία του Δημοκρατικού Προγραμματισμού προσδιορίζουν, όχι μόνο το πρότυπο ανάπτυξης για κάθε Νομό και Περιφέρεια και τη διαχρονική κλιμάκωση της αναπτυξιακής διαδικασίας, αλλά και τα αντίστοιχα αναπτυξιακά έργα. Θεμελιακό στοιχείο ενός ενεργού προγραμματισμού σε χωροταξικό επίπεδο είναι η κατάρτιση και υλοποίηση συγκεκριμένων προγραμμάτων επενδύσεων που θα σκιαγραφούν τη φυσιογνωμία κάθε νομού για τις επόμενες δεκαετίες και θα προωθούν σε

τοπικό επίπεδο τη δημογραφική αναζωογόνηση, την αναδιοργάνωση των παραγωγικών δομών, την ανασυγκρότηση του φυσικού και οικολογικού περιβάλλοντος και την κοινωνική και πολιτιστική αναβάθμιση. Αντίστοιχα με τα ολοκληρωμένα συμπλέγματα δραστηριοτήτων διαμορφώνονται σε χωροταξικό επίπεδο τα ολοκληρωμένα προγράμματα ανάπτυξης.

Η σύνθεση των κλαδικών και χωροταξικών προτεραιοτήτων σε επίπεδο αναπτυξιακών έργων κατά περιφέρεια, κατηγορία έργων και φορέα αποτελεί και τη βασική προϋπόθεση για το πέρασμα από το σχεδιασμό του Προγράμματος, στην υλοποίησή του. Δεν αποτελεί επιδίωξη του προγραμματισμού ο λεπτομερής σχεδιασμός όλων των επενδυτικών δραστηριοτήτων. Αντίθετα, επιδιώκεται ο καθορισμός και η προώθηση σημαντικών επενδυτικών σχεδίων (εθνικής ή περιφερειακής σημασίας) που θα αποτελούν την σπονδυλική στήλη της επενδυτικής ανάκαμψης προς νέες κατευθύνσεις.

Σημαντική διάσταση ενός ενεργού προγραμματισμού είναι και ο καθορισμός του πλαίσιου μέσα στο οποίο θα κινηθεί ο ιδιωτικός τομέας. Βασικό ρόλο στη διαμόρφωση του πλαίσιου αυτού θα παίξουν οι Προγραμματικές Συμφωνίες που αποτελούν το σύνολο των δικαιωμάτων αλλά και των αμοιβαίων υποχρεώσεων των επιχειρήσεων, των συνδικαλιστικών φορέων και του ίδιου του κράτους και που συνάπτονται μετά από δημοκρατικό διάλογο. Εγγύηση για την εναρμόνιση της δραστηριότητας του ιδιωτικού τομέα με τις επιδιώξεις του αναπτυξιακού προγράμματος σε κρίσιμους τομείς εθνικής ή κοινωνικής σημασίας θα αποτελέσουν και τα Εποπτικά Συμβούλια.

Η διαδικασία του προγραμματισμού, προϋποθέτει έτσι μια σειρά αλλαγών στους θεσμούς, στο σύστημα οργάνωσης και ρύθμισης της οικονομίας και της διοίκησης, σε δύο βασικές κατευθύνσεις. Η μία είναι το πέρασμα από την περιπτωσιακή και περιστασιακή ρύθμιση των δραστηριοτήτων των παραγωγικών φορέων στη διαμόρφωση ενός συγκεκριμένου και διαφανούς πλαισίου δράσης με την ενεργοποίηση και ανάπτυξη τόσο της συλλογικής όσο και της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Η δεύτερη αφορά την ανάληψη καθοριστικών πρωτοβουλιών από την Πολιτεία για την προώθηση της διαδικασίας και του Δημοκρατικού και του Ενεργού προγραμματισμού.

Στα πλαίσια αυτά κάθε Πρόγραμμα είναι κείμενο δεσμευτικό ως προς τους στόχους του, αλλά αναπροσαρμόσιμο κατά τη διάρκεια της αναπτυξιακής πορείας, δηλαδή κυλιόμενο. Η προσαρμοστικότητα αποκτά ιδιαίτερη σημασία σε περίοδο Αλλαγής και κάτω από τις σημερινές συνθήκες της συνεχιζόμενης παγκόσμιας κρίσης, που δημιουργεί πολλούς αστάθμητους παράγοντες στους στόχους του προγραμματισμού. Η προβολή των τάσεων του παρελθόντος δεν αρκεί πιά. Η αβεβαιότητα που προκαλούν οι απότομες διακυμάνσεις και οι ποιοτικές αλλαγές μπορεί να ελαχιστοποιηθεί με ένα ελαστικό, κυλιόμενο προγραμματισμό και με τη δημιουργία μιας ευέλικτης οικονομίας, ικανής να προσαρμόζεται εύκολα στις γρήγορα μεταβαλλόμενες συνθήκες. Καθοριστικό ρόλο στη διαδικασία αυτή θα παίξει το εκπαιδευτικό σύστημα με την παροχή μετατρέψιμων γνώσεων και την προώθηση σύνθετων επαγγελμάτων.

Το Πενταετές Πρόγραμμα 1983-87, είναι ο πρώτος σταθμός μιας πολιτικής διαδικασίας στην οποία πρωταρχικό ρόλο θα παίξουν οι βασικοί φορείς λαϊκής συμμετοχής και τοπικής αυτοδιοίκησης, οι φορείς των παραγωγικών τάξεων και το ίδιο το Κράτος. Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία στα Προκαταρκτικά του Αναπτυξιακού Προγράμματος 1983-87 θέτονται οι γενικοί ποιοτικοί στόχοι οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής για την πενταετία και προσδιορίζεται το σχέδιο δράσης και η στρατηγική που θα ακολουθηθεί για την υλοποίησή τους. Η περιφερειοποίηση του Προγράμματος και η σύνθεση των βασικών κλαδικών και χωροταξικών αναπτυξιακών έργων των οποίων η υλοποίηση θα σκιαγραφήσει το μοντέλο ανάπτυξης κάθε Νομού και περιφέρειας της χώρας την επόμενη πενταετία θα αποτελέσουν το αντικείμενο της τελικής εισήγησης του Προγράμματος 1983-1987.

Το πρόγραμμα αυτό δεν είναι απλά ένα ενδεικτικό πρόγραμμα ή μια πρόγνωση, είναι ένα Πρόγραμμα δράσης, κινητοποίησης και αξιοποίησης όλων των αναπτυξιακών πόρων και φορέων της συλλογικής και ατομικής πρωτοβουλίας, των επιχειρήσεων και των ατόμων. Είναι μια συνειδητή επιλογή για την Αλλαγή.

ΜΕΡΟΣ Α'

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Η πραγματοποίηση των κοινωνικών και οικονομικών επιδιώξεων του πενταετούς προγράμματος εξαρτάται από το βαθμό στον οποίο η οικονομική πολιτική θα κατορθώσει να προσεγγίσει σωστά και να αντιμετωπίσει με αποτελεσματικό τρόπο τέσσερα καίρια προβλήματα τα οποία σημαδεύουν, αρνητικά, την πρόσφατη πορεία της ελληνικής οικονομίας. Πιό συγκεκριμένα, ο σχεδιασμός της οικονομικής πολιτικής θα πρέπει να προσανατολιστεί:

α) στη μείωση της αυξανόμενης ανεργίας,

β) στην αποδυνάμωση του στασιμοπληθωρισμού και στην καταπολέμηση του διαρθρωτικού του χαρακτήρα,

γ) στην αντιστροφή της υποβάθμισης που έχει υποστεί η ελληνική οικονομία στα διεθνή καταμερισμό εργασίας,

δ) στην άνοδο του χαμηλού επιπέδου ποιότητας ζωής που παρέχει ο δημόσιος τομέας στους Έλληνες πολίτες.

1.1 Η καταπολέμηση της ανεργίας και η αύξηση της απασχόλησης

Στη δεκαετία του 1950 και στις αρχές της αντίστοιχης του 1960, η ελληνική οικονομία σημαδεύεται από το φαινόμενο της μαζικής και αυξανόμενης ανεργίας. Σύμφωνα με τα στοιχεία της απογραφής του 1951, ο αριθμός των εντελώς άνεργων ήταν 179.000 άτομα, ενώ η απογραφή του 1961 εμφάνιζε έναν αντίστοιχο αριθμό 215.000 ατόμων. Η πλήρης ανεργία αποτελούσε αντίστοιχα το 6,3% και το 5,9% του εργατικού δυναμικού. Τεράστιες διαστάσεις παρουσίαζε η υποαπασχόληση. Το ποσοστό ανεργίας και υποαπασχόλησης μαζί, κυμαίνονταν σ' αυτήν την περίοδο μεταξύ 10—16% περίπου του συνολικού ενεργού πληθυσμού.

Η μαζική μετανάστευση που ακολούθησε και η ταχύρρυθμη οικονομική μεγέθυνση στη δεκαετία του 1960 οδήγησαν σε σημαντική μείωση της ανεργίας. Η απογραφή του 1971 εμφάνισε συνολικά 113.200 άνεργους, δηλαδή 3,3% του συνολικού εργατικού δυναμικού. Στην περίοδο 1973—81, ως συνέπεια της οικονομικής ύφεσης και του ουσιαστικού περιορισμού της δυνατότητας μετανάστευσης, κυρίως στη Δ. Ευρώπη, δημιουργήθηκε μια νέα έξαρση της ανεργίας και της υποαπασχόλησης.

Στα δύο πρώτα χρόνια της δεκαετίας του 1980, το πρόβλημα της ανεργίας επιδεινώθηκε σημαντικά. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία του 1982, η ανεργία ανέρχεται σε 211.600 άτομα, δηλαδή στο 6% περίπου του εργατικού δυναμικού. Αν προστεθούν στο ποσοστό αυτό, (α) οι υποαπασχολούμενοι στον ιδιωτικό τομέα και (β) αυτοί που απορροφήθηκαν σε διάφορες μη παραγωγικές δραστηριότητες του δημόσιου τομέα την τελευταία πενταετία, τότε το μέγεθος της ανεργίας και υποαπασχόλησης, σήμερα, δεν διαφέρει σημαντικά από τις διαστάσεις της ανεργίας και της υποαπασχόλησης που αντιμετώπιζε η χώρα στις αρχές της δεκαετίας του '60.

Ιδιαίτερη οξύτητα παρουσιάζουν ορισμένα διαρθρωτικά προβλήματα της αγοράς εργασίας. Οξύτατο πρόβλημα ανεργίας αντιμετωπίζουν οι τελειόφοιτοι γυμνασίων και λυκείων, οι απόφοιτοι πανεπιστημιακών σχολών γενικής μόρφωσης και —για πρώτη φορά τα τελευταία χρόνια— οι απόφοιτοι θετικών επιστημών. Γενικά, το πρόβλημα της ανεργίας των νέων εμφανίζει αυξανόμενη ένταση στα τελευταία πέντε χρόνια. Το 1980, το ποσοστό ανεργίας στις ηλικίες 15—24 ετών ήταν 14% επί του εργατικού δυναμικού των αντίστοιχων ηλικιών. Ταυτόχρονα, σε ορισμένους κλάδους υπάρχει έλλειψη ειδικευμένου εργατικού δυναμικού (π.χ. σε νοσηλευτικό προσωπικό). Επιτείνει ακόμα περισσότερο το πρόβλημα, η ετεροαπασχόληση, που είναι αρκετά διαδεδομένη σε μερικά επαγγέλματα. Σοβαρότατο είναι για τη χώρα το πρόβλημα της εποχικής ανεργίας και της υποαπασχόλησης, που συνδέεται με την ιδιότυπη δομή της Ελληνικής οικονομίας (μεγάλος αριθμός αγροτών, αυτο - απασχολούμενων και εποχιακά εργαζόμενων).

Η ανεργία αποτελεί το υπ' αριθμόν ένα κοινωνικό — οικονομικό πρόβλημα της δεκαετίας του '80 σ' ολόκληρο τον αναπτυγμένο κόσμο. Οι πρόσφατες διεθνείς οικονομικές εξελίξεις δεν δικαιολογούν την άποψη ότι η χώρα μας θ' αποτελέσει εξαίρεση. Είναι επομένως απαραίτητο να ληφθούν αποτελεσματικά μέτρα στο μικρο - οικονομικό επίπεδο και πιό ειδικά στην αγορά εργασίας.

Κεντρικός στρατηγικός στόχος του Προγράμματος, είναι η δημιουργία πλήρους και αποδοτικής απασχόλησης για κάθε Έλληνα και Ελληνίδα υπό συνθήκες ισότητας στην εξεύρεση απασχόλησης, στην αμοιβή εργασίας και στην επαγγελματική εξέλιξη. Ο στόχος αυτός θα πρέπει να επιτυγχάνεται αποφεύγοντας ταυτόχρονα την υπεραπασχόληση και τη μη αποδοτική απασχόληση.

Μακροχρόνια επιδίωξη αποτελεί η δημιουργία συνθηκών ισορροπίας στην αγορά εργασίας. Επίσης, η επίτευξη ορθολογικής χωροταξικής ανακατανομής του εργατικού δυναμικού και της εκπαιδευτικής υποδομής, αποτελεί έναν ιδιαίτερα στρατηγικό στόχο, με ξεχωριστή σημασία για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων της χώρας.

Οι στρατηγικές επιδιώξεις είναι δυνατόν να πραγματοποιηθούν μόνο σταδιακά. Στην πενταετία 1983-87, προβλέπεται η πραγματοποίηση των παρακάτω μεσοχρόνιων στόχων:

— Μείωση της ανεργίας σε χαμηλότερα επίπεδα και αύξηση της απορροφητικής ικανότητας της οικονομίας σε εργατικό δυναμικό.

— Περιορισμός της ανεργίας των νέων με τη γρήγορη δημιουργία θέσεων απασχόλησής τους.

— Βελτίωση του εκπαιδευτικού συστήματος όλων των βαθμίδων, ώστε να είναι εύκαμπτο και προσαρμοστικό στις μεταβολές των ποσοτικών και ποιοτικών αναγκών της κοινωνίας.

— Βελτίωση των μορφών κινητικότητας της εργασίας, ώστε να αποκτήσει η αγορά μεγαλύτερη ευελιξία και προσαρμοστικότητα.

— Αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας και της κοινωνικής αποδοτικότητας της απασχόλησης.

— Βαθμιαία προσαρμογή του πλέγματος αμοιβών εργασίας — παίρνοντας υπόψη τις στενότητες και τα πλεονάσματα εργατικού δυναμικού — με κατεύθυνση την εξισορρόπηση της προσφοράς και ζήτησης εργατικών δυνάμεων.

Τα ειδικά μέτρα κλαδικής και άλλης πολιτικής του πενταετούς για τη σύζευξη προσφοράς και ζήτησης εργασίας θα εμφανισθούν στα επιμέρους κεφάλαια που ακολουθούν. Εδώ, θα εκτιμηθούν κατ' αρχήν οι απαιτήσεις μακρο-οικονομικής πολιτικής για την αντιμετώπιση του προβλήματος της ανεργίας στη χώρα μας.

Για να επιτευχθεί η σταδιακή μείωση του ποσοστού ανεργίας στην επόμενη πενταετία θα πρέπει ο ρυθμός αύξησης του πραγματικού Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) να είναι, κατά μέσον όρο, ανώτερος του 3,5%-3,7%. Κατώτεροι ρυθμοί αύξησης του ΑΕΠ δεν θα επιτρέψουν την επιδιωκόμενη απορρόφηση των νεοεισερχόμενων στην αγορά εργασίας με αποτέλεσμα η ανεργία να παρουσιάσει πρόσθετες ανοδικές τάσεις.

Η αποκατάσταση συνθηκών υψηλής απασχόλησης μέχρι το 1987, θα απαιτούσε ένα μέσο ρυθμό πραγματικής μεγέθυνσης του ΑΕΠ, κατά την πενταετία 1983-87, της τάξης του 5,5% περίπου. Το ποσοστό αυτό δεν κρίνεται εφικτό λόγω των αρνητικών επιπτώσεων που θα είχε στον πληθωρισμό και στη γενικότερη ισορροπία της ελληνικής οικονομίας. Οι πληθωριστικές πιέσεις θα δημιουργηθούν από το γεγονός ότι μια τόσο ταχύρρυθμη αύξηση του ΑΕΠ θα προσκρούσει σε «στενότητες» των αγορών πρώτων υλών, εργασίας και κεφαλαιουχικών αγαθών. Οι προκαλούμενες, κατ' αυτόν

τον τρόπο, αυξήσεις στο κόστος παραγωγής και στις τιμές θα εντείνουν τις πληθωριστικές προσδοκίες. Με δεδομένα τα **διαρθρωτικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας**, η, πέρα από ορισμένα όρια, ένταση των πληθωριστικών προσδοκιών θα **προκαλούσε** ενδεχόμενα μείωση της προσφοράς εγχωρίων αποταμιεύσεων, με αποτέλεσμα να αυξηθεί σε ανεπιθύμητα επίπεδα η εξάρτηση της χώρας από τον εξωτερικό δανεισμό.

Για τους λόγους που προαναφέρθηκαν, η αναγκαία και εφικτή μέση αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ **προβλέπεται να είναι 3,5-4% κατά την** περίοδο 1983-87. Ο ρυθμός αυτός μπορεί να οδηγήσει στη σταδιακή μείωση της ανεργίας και της υποαπασχόλησης, σε συνδυασμό με άλλα εξειδικευμένα μέτρα για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Η πραγματοποίηση ενός ρυθμού πραγματικής ανόδου του ΑΕΠ κατά **4% προϋποθέτει, με δεδομένα το χαμηλό ύψος των επενδύσεων το 1982, ότι οι πραγματικές επενδύσεις στη χώρα θα πρέπει** να αυξάνονται με μέσο ποσοστό 8,5%. Για μια αντίστοιχη αύξηση του ΑΕΠ κατά 4,5% που θα οδηγούσε σε μια πιό ταχεία μείωση της ανεργίας το απαιτούμενο ποσοστό πραγματικής αύξησης των επενδύσεων είναι 10,5%.

Με **μέσο ετήσιο ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ 4% για την** πενταετία 1983—87, με έμφαση στις κατασκευές και την μεταποίηση, ο ετήσιος ρυθμός αύξησης της παραγωγικότητας, στο σύνολο των κλάδων, προβλέπεται να είναι 2,9% **και της απασχόλησης 1,1%. Έτσι, στην περίοδο 1983—87** θα δημιουργηθούν στους μη γεωργικούς τομείς 270 χιλιάδες νέες θέσεις εργασίας (120 χιλιάδες στο δευτερογενή και 150 χιλιάδες στον τριτογενή τομέα).

Ξεκινώντας από ένα επίπεδο, στο β' τρίμηνο του 1982, 211.0 χιλιάδων ανέργων (δηλ. 6,1% του εργατικού δυναμικού), στην πενταετία 1983—87 θα υπάρξει μια αύξηση του εργατικού δυναμικού κατά 125 χιλιάδες (δηλ. από 3705 χιλιάδες το 1982 σε 3830 χιλιάδες το 1987), καθώς και ένα πλεόνασμα εργατικού δυναμικού του γεωργικού τομέα της τάξης των 70 χιλιάδων ατόμων. Συνεπώς, με τη δημιουργία των 270 χιλιάδων νέων θέσεων εργασίας, ο αριθμός των απασχολούμενων θα αυξηθεί από 3.480.000 το 1982 σε 3.680.000 το 1987, ενώ ο αριθμός των ανέργων θα περιοριστεί σε 150 χιλιάδες άτομα, δηλ. 3,9% του εργατικού δυναμικού.

Η κατανομή κατά τομείς των 270 χιλιάδων νέων θέσεων εργασίας προβλέπεται να είναι η εξής: 45 χιλιάδες στη μεταποίηση, 2 χιλιάδες στον ηλεκτρισμό, 73 χιλιάδες στις κατασκευές και δημόσια έργα, 30 χιλιάδες στις μεταφορές και επικοινωνίες, 65 χιλιάδες στο εμπόριο και στις τράπεζες και τέλος, 55 χιλιάδες στις υπόλοιπες υπηρεσίες και κυρίως στους τομείς της παιδείας, της έρευνας, της υγείας και της κοινωνικής πρόνοιας.

1.2 Η έξοδος από τον στασιμοπληθωρισμό

Η έξαρση του ποσοστού ανεργίας κατά την τελευταία τριετία συνδυάστηκε όχι μόνο με τη συνεχή μείωση των επενδύσεων και τη στασιμότητα του εγχώριου προϊόντος αλλά και με μία αλματώδη αύξηση του πληθωρισμού.

Η ιδιωτική πρωτοβουλία δεν μπόρεσε να παίξει το ρόλο του σταθεροποιητικού παράγοντα και του αναπτυξιακού μοχλού που της είχε ανατεθεί. Από την άλλη πλευρά, το κράτος, ο δημόσιος φορέας γενικότερα, δεν θέλησε ή δεν μπόρεσε να αξιοποιήσει τις δυνατότητες μιας προγραμματισμένης, ουσιαστικής και παραγωγικής παρέμβασης.

Η πολιτική των προηγουμένων κυβερνήσεων δεν ευνοούσε την επέκταση του ρόλου του κράτους ως κεντρικού προγραμματιστή των οικονομικών εξελίξεων και ως παραγωγού. Περιόρισε, μάλιστα, το ρόλο του, στους δύο αυτούς τομείς, σε ασφυκτικά πλαίσια, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα την αποδυνάμωση της **σταθεροποιητικής και αναπτυξιακής λειτουργίας** του. Ο **οικονομικός ρόλος** του κράτους παραμένει περιχαρακωμένος σε τρείς κυρίως χώρους:

(α) Το κράτος περιορίσθηκε στην απλή διαχείριση της συνολικής ζήτησης χωρίς καμμία ουσιαστική προγραμματική πολιτική, κάνοντας ιδιαίτερα αισθητή την απουσία του στη χάραξη κάποιας, έστω και υποτυπώδους, βιομηχανικής πολιτικής.

(β) Το κράτος παρείχε, άμεσα ή έμμεσα, επιδοτήσεις για την επαύξηση των κερδών τμήματος του ιδιωτικού τομέα χωρίς αυτό να δημιουργήσει συνθήκες ανόδου των επενδυτικών πρωτοβουλιών.

(γ) Διογκώθηκαν σημαντικά οι καταναλωτικές και εισοδηματικές δαπάνες του δημοσίου ενώ περιορίστηκαν συγκριτικά οι επενδυτικές. Η εξέλιξη αυτή προκάλεσε πρόσφατα, μια αλματώδη διόγκωση των ελλειμμάτων του δημόσιου τομέα.

Το οικονομικό αδιέξοδο στο οποίο οδήγησε η πολιτική αυτή, δεν εκφράζεται μόνο από τα στατιστικά στοιχεία που σκιαγραφούν την οικονομική κρίση. Φάνηκε καθαρά και από τη δυσαρέσκεια των προνομιούχων τάξεων απέναντι στη συσσώρευση των αδιεξόδων που δημιουργούσε το ίδιο εκείνο σύστημα, που υποτίθεται πως λειτουργούσε προς όφελός τους. Η αντίφαση οφείλεται στη δέσμευση της πολιτικής που **ακολουθήθηκε στο παρελθόν, σε κάποια αντίληψη περί «οι**κονομικού φιλελευθερισμού», την οποία όμως, ο δημόσιος φορέας δεν ήταν σε θέση να εφαρμόσει, γιατί αναγκαζόταν να την αναιρεί κάθε φορά που διαταράσσονταν οι επί μέρους κοινωνικο-οικονομικές και πολιτικές ισορροπίες.

Η κριτική της οικονομικής πολιτικής του παρελθόντος δεν δικαιώνεται μόνο από τα αποτελέσματα αυτής της **επιλογής**, αλλά κυρίως από το γεγονός ότι αυτή καθεαυτή η πολιτική δεν συνδεόταν με τα πραγματικά προβλήματα της ελληνικής οικονομικής κρίσης. Η πολιτική που ακολουθήθηκε στην Ελ**λάδα ήταν αντικειμενικά καταδικασμένη σε αποτυχία, γιατί** βασιζόταν σε περιστασιακά μέτρα μακροοικονομικών χειρισμών όταν το πρόβλημα βρίσκεται στη δομή της ελληνικής οικονομίας.

Πίσω από τις εμφανείς δικαιολογίες και ανισορροπίες που **σημαδεύουν την εξέλιξη των βασικών οικονομικών μεγεθών**, υποβόσκει το γεγονός ότι πρόκειται για μια κρίση των ίδιων των μηχανισμών που, για δεκαετίες τώρα, καθόριζαν το θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής οικονομίας. Πρόκειται, δηλαδή, για μιά μακρόχρονη διαρθρωτική κρίση. Στη διάρκεια αυτής της κρίσης αποσταθεροποιείται η θεσμική δομή του οικονομικού συστήματος και καθίσταται όλο και περισσότερο προβληματική η αναπαραγωγική του ικανότητα.

Η κρίση της ελληνικής οικονομίας δεν ανάγεται στην περίπτωση ενός οικονομικού συστήματος, δομικά σταθερού και δυ**ναμικά εξελισσόμενου**, που εισέρχεται, σε **μιαν ορισμένη** στιγμή, σε φάση επιβραδυνόμενης ή και στάσιμης αναπαραγωγής, επειδή παρουσιάστηκαν, ξαφνικά, σοβαρές **μεταβολές** σε κάποιες στρατηγικές του παραμέτρους. Αντίθετα, είναι μια διαρθρωτική κρίση με την κυριολεκτική σημασία του όρου, πράγμα που σημαίνει ότι αποσταθεροποιήθηκαν και έγιναν δυσλειτουργικοί οι ίδιοι οι κοινωνικοί μηχανισμοί και θεσμοί που εξασφάλιζαν την αναπαραγωγή της παραδοσιακής δομής **του οικονομικού συστήματος. Ο κρατικός φορέας, ως** σύμπλεγμα του συνόλου των θεσμών, υπήρξε **δημιούργημα** και ταυτόχρονα δημιουργός μιας κατάστασης η οποία οδήγησε, τελικά, στην εμφάνιση των οικονομικών και κοινωνικών αδιεξόδων της τελευταίας τριετίας. Ο διαρθρωτικός χαρακτήρας της κρίσης της ελληνικής οικονομίας, ισχύει και για τον κρατικό τομέα. Σε κρίση διαρθρωτικού χαρακτήρα οδήγησε και ο τρόπος με τον οποίο διαμορφώθηκε και ασκήθηκε στο παρελθόν μια συγκεκριμένη οικονομική πολιτική, που οδήγησε στη διεύρυνση του χάσματος ανάμεσα στην παραγωγή και στην καταναλωτική δομή της ελληνικής κοινωνίας.

Η ουσία του ελληνικού οικονομικού προβλήματος συνίσταται στο ότι η οικονομία μας δεν έχει αναπτυχθεί, ποιοτικά και ποσοτικά, σε συμμετρία με τις καταναλωτικές και επενδυτικές μας ανάγκες. Έτσι, η οικονομική μας άνοδος και σχετική ευημερία, συμβάδισαν με την αύξηση της παραγωγικής και τεχνολογικής μας εξάρτησης από το εξωτερικό καθιστώντας ευάλωτο το όλο οικονομικό μας σύστημα. Τα ελλείμματα στο ισοζύγιο πληρωμών, οι υψηλοί ρυθμοί πληθωρισμού καθώς και τα επίπεδα ανεργίας αποτελούν παράγωγα φαινόμενα της δομικής ασυμμετρίας που παρουσιάζεται στην ελληνική οικονομία μεταξύ ζήτησης και προσφοράς. Ακόμη πιο σημαντικό όμως, είναι το γεγονός ότι η ρηχή και αδιαφοροποίητη παραγωγική μας βάση δεν επαρκεί για τη δημιουργία κατάλληλης υποδομής που να διασφαλίζει ένα ελάχιστο επίπεδο αυτοδύναμης οικονομικής υγείας. Το παραγωγικό επίκεντρο για την ικανοποίηση της εγχώριας ζήτησης δεν καλύπτεται από τον ελληνικό χώρο αλλά βρίσκεται στο εξωτερικό.

Βασικό άξονα της στρατηγικής του πενταετούς αποτελεί η πολιτική δέσμευση να κατευθυνθεί κατάλληλα η διαχείριση της συνολικής δαπάνης ώστε όχι μόνο να καταπολεμήσει την ανεργία (όπως αναφέρθηκε πιό πάνω) αλλά και για να στηρίξει μια αναπτυξιακή **πολιτική προσφοράς**. Η επιλογή αυτή εντάσσεται στο μακροπρόθεσμο κεντρικό στρατηγικό στόχο δημιουργίας μιας σύγχρονης αυτοδύναμης Εθνικής Οικονομίας, που θα βασίζεται στέρεα σε ενδογενείς συντελεστές ανάπτυξης, αλλά θα αξιοποιεί ταυτόχρονα στον ανώτερο βαθμό τα πλεονεκτήματα του διεθνούς καταμερισμού εργασίας ώστε να εξασφαλίζει ταχύρρυθμη και σύμμετρη ανάπτυξη, πληρέστερη απασχόληση και βελτίωση της ποιότητας ζωής.

Η «αναπτυξιακή πολιτική προσφοράς» έχει τέσσερα επί μέρους χαρακτηριστικά:

Πρώτο, αποκτά ουσιαστική σημασία το περιεχόμενο του ενεργού προγραμματισμού και της οργάνωσης της προσφοράς μέσα από συγκεκριμένα προγράμματα κλαδικής ανάπτυξης, ιδιαίτερα στον βιομηχανικό και κατασκευαστικό τομέα. Τα εξειδικευμένα αυτά προγράμματα, που θα εκπονούνται και θα υλοποιούνται σ' όλη τη διάρκεια της περιόδου 1983—87, θα μεταφράζουν στο μεσοοικονομικό (κλαδικό και τομεακό) επίπεδο τις κατευθυντήριες γραμμές και στόχους της μακροοικονομικής πολιτικής. Παράλληλα, με το θεσμό των προγραμματικών συμφωνιών που έχει εξαγγείλει η κυβέρνηση, η έννοια του ενεργού προγραμματισμού θα επεκταθεί στο επίπεδο ομάδων συγκεκριμένων εταιρειών που, μετά από μία διαδικασία διαπραγματεύσεων και συμφωνιών, θα συμμετέχουν ενεργά στην υλοποίηση συγκεκριμένων στόχων της «αναπτυξιακής πολιτικής προσφοράς».

Δεύτερο, θα προωθηθούν ριζικά μέτρα θεσμικού και ποιοτικού εκσυγχρονισμού, που θα αποτελούν ουσιαστικό τμήμα της ταυτότητας του σοσιαλιστικού προγράμματος ανάπτυξης. Μέσα στο πλαίσιο της κοινωνικοποίησης του κράτους, τα μέτρα αυτά αφορούν πρώτιστα, τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και τον εκσυγχρονισμό του πιστωτικού μας συστήματος. Συγχρόνως, περιλαμβάνουν την αναβάθμιση της τεχνολογικής και επιστημονικής υποδομής καθώς και τη βελτίωση της παιδείας συμπεριλαμβανομένου και του χώρου της λαϊκής επιμόρφωσης.

Τρίτο, η επιχειρηματική βάση της προσφοράς αγαθών και υπηρεσιών θα συμπεριλαμβάνει, εκτός από τον ιδιωτικό φορέα, εταιρικές μορφές συμμετοχής της τοπικής αυτοδιοίκησης και εταιρείες λαϊκής βάσης καθώς και συνεταιρισμών (κυρίως, αλλά όχι μόνο, στο χώρο των αγροτοβιομηχανιών). Παράλληλα, θα ενεργοποιηθεί η παρουσία του κράτους ως παραγωγού, που θα αναλάβει ηγετική θέση σε τομείς που το μέγεθος των επενδύσεων, οι τεχνολογικοί και άλλοι κίνδυνοι δεν καλύπτονται ή δεν προσελκύουν άλλους επενδυτές. Η πολυκεντρική αυτή επιχειρηματική δομή θα οδηγήσει ουσιαστικά σε μια μικτή οικονομία με σοσιαλιστικό προσανατολισμό.

Τέταρτο, θα συστηματοποιηθεί η προσπάθεια μείωσης της εξάρτησης της οικονομίας και ενίσχυσης του χαρακτήρα της αυτοδύναμης ανάπτυξής της. Αυτό σημαίνει διεύρυνση της παραγωγικής μας βάσης ώστε να ικανοποιεί τις καταναλωτικές και επενδυτικές ανάγκες του αναπτυξιακού προγράμματος και, ταυτόχρονα, σημαντική ανταγωνιστική υποκατάσταση των εισαγωγών και δυναμική επέκταση των εξαγωγών μας.

1.3. Η αναβάθμιση της ελληνικής οικονομίας

Η ελληνική οικονομία είναι μια κατ' εξοχήν ανοικτή οικονομία και η ολοκλήρωσή της στο διεθνές οικονομικό σύστημα είναι σαφής. Εκτός από την ιδιαίτερη σημασία των άδηλων πόρων, που επηρεάζονται άμεσα από τη διεθνή συγκυρία (π.χ. ναυτιλία. τουρισμός, μεταναστευτική κίνηση και εμβάσματα), το σύνολο των ελληνικών εισαγωγών και εξαγωγών αντιπροσωπεύει ένα ποσό ιδιαίτερα υψηλό σε σχέση με άλλα μακροοικονομικά μεγέθη, μεγαλύτερο από πολλές άλλες αναπτυγμένες χώρες. Ειδικότερα η αξία του εξωτερικού εμπορίου της χώρας μας αντιστοιχεί σε πάνω από 40% του ΑΕΠ μας.

Όχι μόνο η ευρωστία αλλά και αυτή καθεαυτή η βιωσιμότητα της ελληνικής οικονομίας κρίνεται στο στίβο του διεθνούς ανταγωνισμού. Τα τελευταία χρόνια η οικονομία μας εμφανίζεται υποβαθμισμένη στο διεθνή καταμερισμό εργασίας. Η υποβάθμιση αυτή είναι φανερή σε τρία τουλάχιστον διαφορετικά επίπεδα οικονομικής δραστηριότητας.

Πρώτον, η ελληνική οικονομία βρίσκεται σήμερα στο περιθώριο των κοσμογονικών εξελίξεων της τεχνολογίας και της επιστήμης, οι οποίες δημιουργούν καθολικά νέες συναρτήσεις παραγωγής και εμπορίας σε βασικούς κλάδους της μεταποίησης και των υπηρεσιών. Οι εξελίξεις αυτές οδηγούν νομοτελειακά σε μια νέα βιομηχανική επανάσταση σε παγκόσμιο επίπεδο. Η χώρα μας απουσίασε, για συγκεκριμένους ιστορικο - πολιτικούς λόγους, από τις προηγούμενες φάσεις βιομηχανικής επανάστασης, υποθηκεύοντας με τον τρόπο αυτό τη δυνατότητα μιας ανεξάρτητης πολιτικής και οικονομικής της εξέλιξης. Οι επιλογές που κάνει σήμερα η σοσιαλιστική κυβέρνηση για την αυτοδύναμη οικονομική ανάπτυξη, επιβάλλουν την ανάληψη επενδυτικών πρωτοβουλιών τόσο από κρατικούς όσο και από ιδιωτικούς φορείς, για την επιλεκτική συμμετοχή της χώρας στις εξελίξεις και εφαρμογές της επιστημονικο - τεχνολογικής επανάστασης, ιδιαίτερα στους κλάδους της πληροφορικής, της μικρο - ηλεκτρονικής και της βιοτεχνολογίας.

Δεύτερο, η συνεχιζόμενη χαμηλή και σε διάφορους τομείς μειούμενη παραγωγικότητα της ελληνικής οικονομίας καθώς και η αδυναμία ποιοτικής βελτίωσης των ελληνικών βιομηχανικών προϊόντων και υπηρεσιών (συμπεριλαμβανομένου και του κλάδου του τουρισμού), θέτει σε άμεσο κίνδυνο την ανταγωνιστικότητα της χώρας μας ακόμη και σε τομείς τυποποιημένης τεχνολογίας. Τα τελευταία χρόνια, παρατηρείται στην ελληνική αγορά συνεχής υποκατάσταση εγχωρίων προϊόντων, αυξανόμενη δηλαδή διείσδυση ξένων προϊόντων σε χώρους που προηγούμενα καταλαμβάνονταν, κυρίως, από αγαθά ελληνικής παραγωγής. Το φαινόμενο αυτό εντάθηκε από τις επιπτώσεις του αφοπλισμού των προστατευτικών μέτρων που προϋποθέτει η συμμετοχή μας στην ΕΟΚ.

Μαζί με σημαντικές θεσμικές αλλαγές για την ορθολογικότερη οργάνωση και λειτουργία τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα, η αντιμετώπιση του οικονομικού αυτού κινδύνου εκτόπισής μας από την εσωτερική μας αγορά προϋποθέτει ορισμένες μακροοικονομικές δεσμεύσεις για επενδυτικές πρωτοβουλίες που θα αποσκοπούν στην αναβάθμιση του ελληνικού παραγωγικού δυναμικού. Επίσης, ο κίνδυνος αυτός υπαγορεύει και τη διαχείριση της ζήτησης του δημοσίου (κρατικές προμήθειες και μεγάλα έργα του κράτους) με στόχο την υποστήριξη του ελληνικού παραγωγικού δυναμικού.

Τέλος, όπως και στην εσωτερική μας αγορά σε όλες τις

γεωγραφικές περιοχές εξαγωγών μας, με εξαίρεση τη Μέση Ανατολή, παρατηρείται ουσιαστική πτώση της συγκριτικής διείσδυσης των προϊόντων μας. Η παρατήρηση αυτή αφορά ακόμη και σημαντικούς κλάδους παραδοσιακών εξαγωγών μας. Άλλοι εξαγωγείς, είτε από εκβιομηχανιζόμενες χώρες του Τρίτου Κόσμου είτε από άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, καλύπτουν ένα αυξανόμενο ποσοστό των εξαγωγικών μας αγορών εκτοπίζοντας τα ελληνικά προϊόντα.

Οι τρείς περιπτώσεις που αναφέρθηκαν πιο πάνω προσδίδουν συγκεκριμένη μορφή στις απαιτήσεις διαχείρισης της «αναπτυξιακής πολιτικής προσφοράς». Η διαχείριση της συνολικής ζήτησης πρέπει να κατευθυνθεί με τρόπο που να διασφαλίζει τους απαιτούμενους επενδυτικούς πόρους για την τεχνολογική και παραγωγική αναβάθμιση της ελληνικής οικονομίας. Με τον τρόπο αυτό η «αναπτυξιακή πολιτική προσφοράς» δεν αναφέρεται απλά σε μια γενική και ουδέτερη αύξηση του παραγωγικού δυναμικού της χώρας. Αντίθετα, οι στόχοι της εξειδικεύονται προς την τεχνολογική και ανταγωνιστική αναβάθμιση της οικονομίας μας. Μια αποτυχία στον τομέα αυτό θα οδηγήσει στην παραπέρα περιφερειοποίηση της χώρας μας και στη συσσώρευση σοβαρών πολιτικών και οικονομικών βαρών.

1.4. Η βελτίωση της ποιότητας ζωής και η ανάπτυξη του δημόσιου τομέα

Στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών η Ελλάδα παρουσιάζει τα χαρακτηριστικά μιας φτωχής χώρας. Ακόμη, η πληθυσμιακή συμφόρηση και η σαφής χειροτέρευση των περιβαλλοντολογικών συνθηκών στις μεγάλες πόλεις οδήγησαν τα τελευταία χρόνια σε μια μεγαλύτερη υποβάθμιση της ποιότητας ζωής.

Οι ευθύνες του δημόσιου τομέα στο χώρο αυτόν και ο ρόλος που πρέπει να διαδραματίσει, είναι αποφασιστικής σημασίας. Η περιορισμένη κοινωνικοποίηση του δημόσιου τομέα, οδήγησε μέχρι σήμερα, σε αναμφισβήτητα πλημμελή συμβολή του στη βελτίωση της ποιότητας ζωής του ελληνικού λαού. Όμως, για την ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών, το δημόσιο πρέπει να είναι ο κατ' εξοχήν φορέας, επενδυτικής, εισοδηματικής και καταναλωτικής πρωτοβουλίας. Για το λόγο αυτό, τόσο η εξασφάλιση πόρων από το δημόσιο τομέα για την ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών του τόπου, όσο και η βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών, αποτελούν στρατηγικές προϋποθέσεις για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής στη χώρα μας.

Τρείς είναι οι τομείς, που αφορούν τις κοινωνικές ανάγκες της χώρας και την ποιότητα ζωής των Ελλήνων και στους οποίους προβλέπεται, κατά τη διάρκεια της πενταετίς 83—87, να απορροφηθούν τα σημαντικότερα ποσά: η υγεία, η παιδεία και η κατασκευή έργων υποδομής. Τα κεφάλαια του πενταετούς που ακολουθούν, παρουσιάζουν τους συγκεκριμένους στόχους πολιτικής και επενδύσεων σε κάθε έναν απ' αυτούς τους χώρους. Είναι επίσης σημαντικό να τονισθεί εδώ ότι η σημερινή συγκεντρωτική οργάνωση του δημοσίου και ο χωροταξικός υδροκεφαλισμός των δημόσιων λειτουργιών αποτελούν το θεσμικό και πολιτικό υπόβαθρο ανασταλτικών παραγόντων για την άνοδο της ποιότητας ζωής του ελληνικού λαού. Η προώθηση θεσμών λαϊκής συμμετοχής και η σημαντική μεταβίβαση αποφασιστικής οικονομικής δύναμης στην τοπική αυτοδιοίκηση αποτελούν καίρια στοιχεία όχι μόνο για τον ουσιαστικό εκδημοκρατισμό της χώρας αλλά και, μέσω αυτού, για τη συγκεκριμένη υλοποίηση της κοινωνικής πολιτικής της σοσιαλιστικής κυβέρνησης και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής της Ελληνίδας και του Έλληνα.

1.5. Συμπεράσματα για το πλαίσιο της οικονομικής πολιτικής

Τα τέσσερα στρατηγικά προβλήματα που προαναφέρθηκαν (ανεργία, δομικές αδυναμίες στην παραγωγή, ανταγωνιστική υποβάθμιση και υστερήσεις στην ποιότητα ζωής) καθορίζουν και το πλαίσιο της οικονομικής πολιτικής που πρέπει να ακολουθηθεί στο πενταετές. Η πολιτική αυτή καλείται να εκπληρώσει συγκεκριμένους κοινωνικο - οικονομικούς στόχους και δεν αποτελεί ένα «ουδέτερο», απλά «τεχνοκρατικό» εργαλείο οικονομικής διαχείρισης. Η πραγμάτωση της πολιτικής αυτής προϋποθέτει την εισαγωγή ριζικών θεσμικών αλλαγών. Ειδικότερα, η αντιμετώπιση του κρίσιμου κοινωνικο - οικονομικού προβλήματος της ανεργίας, απαιτεί μια μέση ετήσια πραγματική αύξηση του εθνικού μας προϊόντος κατά τέσσερις ποσοστιαίες μονάδες στην περίοδο '83—87. Για να διαφυλαχθεί η συνοχή και η ομαλή μεταβατική πορεία της οικονομίας (μιας και το πραγματικό ακαθάριστο εγχώριο προϊόν μειώθηκε το 1981 ενώ αυξήθηκε ελάχιστα το 1982), η απαιτούμενη μέση ετήσια αύξηση του ΑΕΠ θα πραγματοποιηθεί σταδιακά, αρχίζοντας με σχετικά χαμηλότερα ποσοστά στην περίοδο '83—'84 που θα επιταχύνονται κατά τα τρία τελευταία χρόνια της πενταετίας.

Η συσσωρευτική αυτή αύξηση στο εθνικό μας εισόδημα και στην ολική μας ζήτηση θα πρέπει να υλοποιηθεί μέσω εκείνης της διάρθρωσης δαπανών που θα ευνοήσει αποφασιστικά την ελληνική παραγωγή, δηλαδή την προσφορά αγαθών και υπηρεσιών ελληνικής προέλευσης. Με τα σημερινά δεδομένα, η ανάκαμψη της οικονομίας θα στηριχθεί όχι μόνο στην τόνωση της ζήτησης αλλά και στην ταυτόχρονη επιλεκτική ενίσχυση της προσφοράς. Η ποσοτική αύξηση της εγχώριας παραγωγής θα στοχεύει, με την κατάλληλη διαχείριση της δομής της ζήτησης και των κατάλληλων επί μέρους επενδυτικών προγραμμάτων σε δύο στόχους:

(α) τη διεύρυνση, αναδιάρθρωση και τεχνολογικό εκσυγχρονισμό της παραγωγής μέσα σε οικονομικά ανταγωνιστικές και κοινωνικά συμφέρουσες συνθήκες,

(β) την αύξηση της παραγωγικότητας και το σωστό προσανατολισμό στην τεχνολογική εξειδίκευση του ελληνικού παραγωγικού φορέα έτσι ώστε να αντιστραφεί η από χρόνια συνεχιζόμενη υποβάθμιση της οικονομίας μας στο διεθνή καταμερισμό της εργασίας.

Και οι δύο αυτοί σκοποί απαιτούν μία σοβαρή επενδυτική προσπάθεια με επιπτώσεις, τόσο στη συνολική ζήτηση και την ανεργία όσο και στη διάθεση των συνολικών αποταμιεύσεων και των εξωτερικών πόρων. Επίσης, απαιτούνται συγκεκριμένες θεσμικές αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας και την επίδοση των παραγωγικών φορέων.

Τέλος, το μέγεθος και η διάρθρωση των συνολικών δαπανών κατά την ερχόμενη πενταετία, θα αντανακλά και την προτεραιότητα που αποδίδει η σοσιαλιστική κυβέρνηση στην άμεση βελτίωση της ποιότητας ζωής και την κάλυψη συγκεκριμένων κοινωνικών αναγκών των πολιτών. Ιδιαίτερη σημασία, ως προς τα μεγέθη επενδυτικών και καταναλωτικών δαπανών, προσλαμβάνουν οι χώροι της υγείας, παιδείας και ορισμένων κατασκευαστικών έργων που επηρεάζουν άμεσα την ποιότητα της ζωής. Επίσης, η διαδικασία περιφερειακής ανάπτυξης και αποκέντρωσης θα συμβάλλει —με την προώθηση της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και με τη λαϊκή συμμετοχή και συνκίνηση— στην ποιοτική αναβάθμιση του τρόπου και του περιεχομένου ζωής των Ελλήνων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΟΙ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Τρεις είναι οι βασικοί χώροι απαιτήσεων στη διαχείριση της μακροοικονομικής πολιτικής, για την επίτευξη των

στρατηγικών στόχων που αναφέρθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο:

1. Επενδύσεις και αποταμιευτικά ελλείμματα.

2. Πληθωρισμός και εισοδήματα.

3. Αύξηση δαπανών και ισοζύγιο πληρωμών.

Και οι τρεις αυτοί χώροι οικονομικών περιορισμών και πολιτικής είναι αλληλοεξαρτούμενοι με την αλληλουχία που υπάρχει στην μακροοικονομική λειτουργία και επίδοση.

2.1. Επενδύσεις και αποταμιευτικά ελλείμματα

Η χρηματοδότηση των επενδύσεων γίνεται με κάποιο συνδυασμό εγχώριων αποταμιεύσεων και ξένων χρηματοδοτικών πόρων.

Η πληρέστερη αξιοποίηση των εγχώριων αποταμιεύσεων απαιτεί και την περιστολή εξαγωγής κεφαλαίων. Η εξαγωγή αυτή από τη χώρα μας πήρε σημαντικές διαστάσεις με την έμμεση μεταβίβαση πόρων στο εξωτερικό από τον τρόπο τιμολόγησης του εξωτερικού μας εμπορίου (δηλαδή την υπερκοστολόγηση εισαγωγών - κυρίως κεφαλαιουχικού εξοπλισμού - και την υποκοστολόγηση των εξαγωγών).

Η αναπτυξιακή επενδυτική πολιτική θα προκαλέσει άνοδο των εισοδημάτων και συνεπώς αύξηση των εγχώριων αποταμιεύσεων, πράγμα που κάνει την επενδυτική πολιτική, μερικά, «αυτοχρηματοδοτούμενη». Είναι, παρόλα αυτά, απαραίτητο να παρθούν μέτρα περιορισμού της αναπόφευκτης προσφυγής σε ξένους πόρους καθώς και μέτρα που θα περιορίζουν τη νομισματική επέκταση σε λογικά επίπεδα. Για τους λόγους αυτούς η επεκτατική επενδυτική πολιτική θα πρέπει να συνδυαστεί με εντονότερη προσπάθεια αύξησης των εγχώριων (ιδιωτικών και δημόσιων) αποταμιεύσεων.

Λέγοντας αύξηση των αποταμιεύσεων του δημόσιου, εννοούμε συγκράτηση των «αρνητικών αποταμιεύσεών» του, δηλαδή συγκράτηση ή και μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Αναφερόμαστε βασικά στη σχέση καταναλωτικών δαπανών του δημοσίου και συνολικών φορολογικών και μη φορολογικών εισπράξεων, έχοντας υπόψη ότι η μέχρι τώρα άνοδος των ελλειμμάτων του δημόσιου τομέα οφειλόταν στην επιδείνωση αυτής της σχέσης και όχι σε ταχύτερη άνοδο των δημοσίων επενδύσεων.

Απο τα εθνικολογιστικά στοιχεία προκύπτει ότι το συνολικό δημοσιονομικό έλλειμμα (συμπεριλαμβανομένων και των δημοσίων επενδύσεων) κυμαινόταν κάθε χρόνο, σ' ολόκληρη την περίοδο 1974-80 μεταξύ 4% και 6,4% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ). Στην προεκλογική χρονιά 1981 ανέβηκε σε 12,8% του ΑΕΠ. Η αλματώδης αυτή αύξηση του δημοσιονομικού ελλείμματος οφείλεται, ωστόσο, κατά 90% στην αύξηση των καταναλωτικών και εισοδηματικών δαπανών του δημοσίου και μόνον κατά 10% σε αύξηση των δημοσίων επενδύσεων. Οι πιέσεις αυτές συνεχίστηκαν κατά το 1982, λόγω ανειλημμένων υποχρεώσεων, αλλά το δημοσιονομικό έλλειμμα τέθηκε υπό έλεγχο. Ταυτόχρονα, στην περίοδο 1979-81, οι δημόσιες επενδύσεις έμειναν στο σταθερό ποσοστό 6,5% του ΑΕΠ ενώ η δημόσια κατανάλωση αυξήθηκε από 18,7% σε 19,5% του ΑΕΠ, οι επιδοτήσεις σε διάφορα τμήματα του ιδιωτικού τομέα αυξήθηκαν από 2,6% σε 4,6% του ΑΕΠ, και τα φορολογικά έσοδα μειώθηκαν από 32,5% σε 30% του ΑΕΠ. Οι εξελίξεις αυτές, που οδήγησαν στην αύξηση της αρνητικής αποταμίευσης του δημόσιου τομέα για λόγους καταναλωτικούς και εισοδηματικούς, οριοθετούν τα περιθώρια χειρισμών και τα μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής για τον περιορισμό της ανασταλτικής επίδρασης που ασκούν τα δημοσιονομικά καταναλωτικά ελλείμματα πάνω στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

Χαρακτηριστικό του αναπτυξιακού προγράμματος της σοσιαλιστικής κυβέρνησης είναι, όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, η «αναπτυξιακή» πολιτική προσφοράς» μέσω του ενεργού προγραμματισμού των επενδύσεων. Ένα σημαντικό τμήμα αυτών των επενδύσεων θα καλυφθεί από δημόσιους πόρους και θα αφορά έργα υποδομής, άμεσες επενδύσεις του δημοσίου και επενδύσεις οργανισμών ή επιχειρήσεων που ελέγχει το δημόσιο καθώς και έμμεσα επιδοτούμενες επενδύσεις του ιδιωτικού τομέα. Αυτό σημαίνει ότι, με δεδομένο το ύψος των δημοσίων εσόδων, το συνολικό δημοσιονομικό έλλειμμα θα αυξηθεί εάν οι δημόσιες επενδύσεις αυξηθούν σε τέτοιο βαθμό ώστε να υπερβούν την περιστολή του καταναλωτικού ελλείμματος.

Θεωρούμε σαν γενική αρχή ότι το έλλειμμα του δημόσιου τομέα θα πρέπει να αξιολογείται διαφορετικά, ανάλογα με το αν οφείλεται σε επέκταση των καταναλωτικών ή των επενδυτικών δαπανών. Στην πρώτη περίπτωση τα ελλείμματα έχουν, στις σημερινές συνθήκες, κυρίως πληθωριστική επίπτωση και δεν συμβάλλουν άμεσα στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Στη δεύτερη περίπτωση, το Δημόσιο επηρεάζει άμεσα τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης, την αύξηση του παραγωγικού δυναμικού και, γενικά, την οικονομία της χώρας. Τα ελλείμματα του Δημόσιου, στα πλαίσια του Προγράμματος, έχουν σκοπό την κάλυψη των αναπτυξιακών στόχων και όχι την επέκταση της κατανάλωσης.

Ξεκινώντας από το χαμηλό ύψος επενδύσεων που πραγματοποιήθηκαν την τελευταία τριετία και τον αρνητικό ρυθμό μεταβολής τους το 1980 (-9.4%) και το 1981 (-8.6%), η επενδυτική προσπάθεια, που απαιτείται για τη στήριξη των στόχων του πενταετούς, προϋποθέτει σημαντική κινητοποίηση πόρων. Επίσης, είναι απαραίτητη η δημιουργία συνθηκών που θα προωθήσουν την ανάληψη και την εκτέλεση επενδυτικών πρωτοβουλιών. Στο βαθμό που οι επιδοτήσεις του ιδιωτικού τομέα από το δημόσιο (που το 1981 έφθαναν το 6% περίπου του ΑΕΠ) μετατραπούν σταδιακά σε λιγότερο εισοδηματικές και περισσότερο επενδυτικές, τότε το δημόσιο έλλειμμα θα τείνει να χρηματοδοτεί ένα μεγαλύτερο τμήμα των επενδύσεων του ιδιωτικού τομέα.

Όσον αφορά το δημόσιο τομέα, οι εκφρασμένες κλαδικές και τομεακές ανάγκες επενδύσεων που διερευνήθηκαν για την κατάρτιση του πενταετούς, υπερκαλύπτουν τα προβλεπόμενα εφικτά μεγέθη για την μακροοικονομική συνοχή του οικονομικού μας συστήματος. Στον τομέα αυτόν επομένως, μετά την ιεράρχηση των επενδυτικών προγραμμάτων και την επιλογή εκείνων που προτείνονται να πραγματοποιηθούν, θα προέχει η διατρέλιση ταχείας διαδικασίας λήψης αποφάσεων και αποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης στην εκτέλεση των επενδυτικών προγραμμάτων. Η επιτυχής καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, η βελτίωση του μηχανισμού εκτέλεσης επενδύσεων, η ανάπτυξη σωστής διαχειριστικής και διοικητικής αντίληψης στις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς, θα αποτελέσουν τους καθοριστικούς παράγοντες για την υλοποίηση των μακροοικονομικών επενδυτικών στόχων.

Όμως, χρειάζεται ακόμη να εξετάσουμε τους μακροοικονομικούς περιορισμούς στη διάθεση πόρων και τις επιπτώσεις τους ως προς την υλοποίηση του αναπτυξιακού επενδυτικού προγράμματος του πενταετούς. Μετά από τον κατάλληλο τεχνικό έλεγχο, συμπεραίνεται ότι, είναι εφικτό να καλυφθούν χρηματοδοτικά οι επενδύσεις που απαιτούνται για την ανάκαμψη του ρυθμού ανόδου του πραγματικού ΑΕΠ έτσι ώστε σταδιακά να επιτευχθεί ο μέσος αντίστοιχος ρυθμός του 3.5 - 4% ως μέσος όρος στην επόμενη πενταετία.

Η δυνατότητα αυτή περιλαμβάνει μία σειρά προϋποθέσεων για τη συνεκτική λειτουργία του μακροοικονομικού μας

συστήματος και συγχρόνως ενέχει συγκεκριμένες μακροοικονομικές επιπτώσεις για τη συμμετοχή του δημόσιου τομέα στην οικονομία.

Οι προϋποθέσεις είναι οι εξής:

1. Οι ετήσιες δανειακές ανάγκες του δημόσιου τομέα (ΔΑΔΤ) θα περιοριστούν στο 16% του ΑΕΠ το 1983 (έναντι 17% του 1971) και θα μειωθούν στο 15% το 1984.

2. Το ετήσιο ποσοστό αύξησης της νομισματικής κυκλοφορίας χρειάζεται να ελεγχθεί αποτελεσματικά από την Τράπεζα της Ελλάδος ώστε να μην υπερβαίνει, κατά μέσο όρο, περισσότερο από 2 εκατοστιαίες μονάδες το ρυθμό αύξησης του ονομαστικού Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος.

3. Η ετήσια μεταβολή των καταθέσεων θα πρέπει να συνεχίσει να αντιστοιχεί περίπου στο 15% του ΑΕΠ.

4. Οι δημόσιες επενδύσεις θα αποτελέσουν, περίπου, το 25% των συνολικών επενδύσεων (ανάλογα με την πορεία των ιδιωτικών επενδύσεων), ενώ παράλληλα το κράτος θα επιδοτεί ή και θα συμμετέχει σε «μη δημόσιες επενδύσεις».

5. Ο ετήσιος εξισορροπητικός εξωτερικός δανεισμός θα συνεχίσει να κυμαίνεται σε χαμηλά επίπεδα (περίπου 6% του ΑΕΠ).

Οι πέντε αυτές προϋποθέσεις, αναγκαίες για την εσωτερική συνοχή και την εύρυθμη λειτουργία του ελληνικού μακροοικονομικού συστήματος, μαζί με τις πληθωριστικές συνθήκες και το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών, που θα εξετασθούν στη συνέχεια, αποτελούν τη βάση πάνω στην οποία θα οικοδομηθεί και θα υλοποιηθεί το αναπτυξιακό πενταετές επενδυτικό πρόγραμμα της Κυβέρνησης.

Δύο από τις άμεσες επιπτώσεις της κατανομής των επενδυτικών πόρων έχουν βασική σημασία.

Πρώτο, για την άσκηση της επεκτατικής επενδυτικής πολιτικής, ο δημόσιος και ο κοινωνικοποιημένος τομέας της οικονομίας θα χρειαστεί να απορροφήσει μέχρι και το 60% των ετήσιων νέων χρηματοδοτικών πόρων, έναντι ποσοστού 58% για το 1982. Μεσοπρόθεσμος στόχος θα είναι η μείωση του καταναλωτικού ελλείμματος του δημοσίου έτσι ώστε ένα μεγαλύτερο μέρος των διαθέσιμων πόρων να χρησιμοποιηθεί για επενδύσεις τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα. Η μείωση αυτή αποτελεί μία σύνθετη προσπάθεια στη διαχείριση της δημοσιονομικής πολιτικής και αφορά την επανεξέταση της υποτιθέμενης «ανελαστικότητας» ορισμένων κονδυλίων καταναλωτικών δαπανών του δημοσίου. Επίσης, αφορά την απαιτούμενη σταδιακή αναδιάρθρωση του φορολογικού συστήματος για την πάταξη της φοροδιαφυγής.

Δεύτερον, οι ιδιωτικές επενδύσεις θα πρέπει να αυτοχρηματοδοτηθούν σε ποσοστό 15% το 1983 και κατά τι μεγαλύτερο το 1984. Τα ποσοστά αυτά δεν είναι περιοριστικά για την επέκταση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και βρίσκονται εντός των πλαισίων των ποσοστών προηγουμένων ετών. Επιπλέον, μία αύξηση του ΑΕΠ, διαφυλάσσοντας ή και σταδιακά βελτιώνοντας τη μέση ροπή προς αποταμίευση, θα δημιουργήσει ικανά περιθώρια διάθεσης πόρων για τις παραγωγικές επενδύσεις.

Αξίζει να σημειωθεί, επίσης, ότι μία αναδιάρθρωση στην κατανομή της χρήσης επενδυτικών πόρων από τον ίδιο τον ιδιωτικό τομέα θα βελτιώσει σημαντικά τα περιθώρια για τα αναπτυξιακά επενδυτικά του προγράμματα. Συγκεκριμένα, τα τελευταία χρόνια οι ιδιωτικές επενδύσεις σε αποθέματα, για κερδοσκοπικούς λόγους (π.χ. εξαιτίας πληθωριστικών προσδοκιών και κερδοσκοπίας στη συναλλαγματική ισοτιμία), απορρόφησαν ιδιαίτερα σημαντικό ποσοστό των ιδιωτικών πόρων. Η ανακατανομή στη διάθεση των τελευταίων, θα δημιουργήσει νέα περιθώρια για την αύξηση των επενδύσεων σε πάγια κεφάλαια και από το υπάρχον απόθεμα πόρων.

2.2. Εισοδήματα και πληθωρισμός

Ο όρος «εισοδηματική πολιτική», με την ευρεία έννοια, περιλαμβάνει όλα τα εργαλεία πολιτικής και ελέγχου του ιδιωτικού διαθέσιμου εισοδήματος. Υπάρχουν τέσσερεις κύριες κατηγορίες ιδιωτικού εισοδήματος:

α. μισθοί - ημερομίσθια,
β. αγροτικό εισόδημα,
γ. εισόδημα από αυτοαπασχόληση και από ελεύθερο επάγγελμα,
δ. πρόσοδοι περιουσίας και επιχειρηματικά κέρδη.

Η αύξηση των παραπάνω εισοδημάτων θα πρέπει να γίνεται με τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται ένας ικανοποιητικός ρυθμός αύξησης της ιδιωτικής κατανάλωσης, σε συνδυασμό με την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων για την πραγματοποίηση του επενδυτικού προγράμματος του πενταετούς καθώς και για την ικανοποίηση των κοινωνικών καταναλωτικών αναγκών. Εφόσον πραγματοποιηθεί μία μέση, πραγματική αύξηση του ΑΕΠ κατά 4% στην περίοδο '83 - '87, τότε μπορεί να αυξηθεί το πραγματικό ιδιωτικό διαθέσιμο εισόδημα και επομένως η πραγματική ιδιωτική κατανάλωση, με ρυθμό μία έως δύο ποσοστιαίες μονάδες το χρόνο. Μέσα σ' αυτά τα περιθώρια μεγέθυνσης καθώς και με την κατάλληλη πιστωτική, δημοσιονομική και επενδυτική πολιτική, διασφαλίζεται η μακροοικονομική συνοχή της οικονομίας μας για τη χρηματοδότηση τόσο των απαραίτητων επενδύσεων, που θα επιτρέψουν την αύξηση του ΑΕΠ, όσο και για την βαθμιαία αύξηση συγκεκριμένων κοινωνικών καταναλωτικών παροχών.

Οι στόχοι του πενταετούς προγράμματος για την πολιτική εισοδημάτων και τιμών καθορίζονται από δύο αλληλένδετους άξονες κριτηρίων: τα κριτήρια κοινωνικής δικαιοσύνης και τα αναπτυξιακά κριτήρια.

2.2.1. Αναδιανομή εισοδήματος και κοινωνική δικαιοσύνη.

(1) Οι χαμηλόμισθοι

Ένα από τα σημαντικότερα μέτρα οικονομικής πολιτικής της σοσιαλιστικής κυβέρνησης στον πρώτο χρόνο της στην εξουσία ήταν η σημαντική αύξηση των πραγματικών εισοδημάτων των χαμηλόμισθων. Οι διορθωτικές και άλλες εισοδηματικές αυξήσεις που δόθηκαν στους χαμηλόμισθους κατά το 1982 ξεπέρασαν σημαντικά την αύξηση του πληθωρισμού. Έτσι, όχι μόνον τα χαμηλότερα μισθολογικά στρώματα κάλυψαν τις πληθωριστικές ανατιμήσεις αλλά, συγχρόνως, αύξησαν ουσιαστικά την αγοραστική τους δύναμη.

Κατά τη διάρκεια του πενταετούς, η ανοδική πορεία του πραγματικού εισοδήματος των χαμηλόμισθων, ώστε να αμβλυνθούν οι οικονομικές ανισότητες που υπάρχουν στη χώρα μας, θα επιτευχθεί κύρια μέσω δύο χαρακτηριστικών πλευρών της εισοδηματικής πολιτικής:

Πρώτο, θα ενισχυθούν ουσιαστικά οι κοινωνικές παροχές, ιδιαίτερα στην υγεία, πρόνοια και την παιδεία, έτσι ώστε το συνολικό επίπεδο πραγματικής κατανάλωσης (και όχι απλώς το χρηματικό εισόδημα) των χαμηλόμισθων να αυξηθεί σημαντικά. Αυτό αποτελεί επιτακτική ανάγκη, ιδιαίτερα αν ληφθεί υπόψη ότι τα ποσά που διατίθενται ως τώρα για τους παραπάνω τομείς ήταν πολύ μικρά τόσο σε σχέση με τις ανάγκες όσο και σε σχέση με άλλες χώρες. Το 1980, για παράδειγμα, το ποσοστό της εκπαίδευσης στη δημόσια κατανάλωση ήταν στην Ελλάδα μόνο 14,7%, ενώ στις άλλες χώρες της ΕΟΚ κυμαίνονταν μεταξύ 20 - 35%, της υγείας 10,1% έναντι 21 - 30% και της πρόνοιας 3,3 έναντι 4 - 13%, αντίστοιχα.

Η ήδη εκφρασμένη πολιτική δέσμευση της κυβέρνησης της αλλαγής, για σημαντική ποσοτική αύξηση και ουσιαστική ποιοτική αναβάθμιση των κοινωνικών υπηρεσιών στους χώρους της υγείας, παιδείας και πρόνοιας, εξασφαλίζει έναν κεντρικό παράγοντα προώθησης του πραγματικού καταναλωτικού επιπέδου των χαμηλομίσθων. Οι προτεραιότητες για τις δαπάνες και τις επενδύσεις στα τρία αυτά τμήματα κοινωνικής και εισοδηματικής πολιτικής θα παρουσιασθούν στα

αντίστοιχα κεφάλαια του πενταετούς προγράμματος που ακολουθούν.

Δεύτερο. οι μεσοπρόθεσμες αναγκαίες συνθήκες για την εξασφάλιση μίας, διαχρονικά, σημαντικής αύξησης των πραγματικών εισοδημάτων των εργαζομένων, εξαρτώνται ουσιαστικά από την αύξηση της παραγωγής και της παραγωγικότητας στην οικονομία μας, σε συνδυασμό με την ενίσχυση ενός ανεξάρτητου και πολιτικοποιημένου συνδικαλιστικού κινήματος. Το επενδυτικό αναπτυξιακό πρόγραμμα του πενταετούς αποσκοπεί στη διαρθρωτική αναβάθμιση του παραγωγικού μας δυναμικού και στον ποιοτικό και τεχνολογικό εκσυγχρονισμό της οικονομίας μας. Οι μακροοικονομικές επιπτώσεις των δομικών αυτών αλλαγών θα επιτρέψουν την υλοποίηση μίας εισοδηματικής πολιτικής η οποία θα αποβλέπει στην κοινωνική και οικονομική ευημερία των εργαζομένων. Με αυτές τις συνθήκες και στα πλαίσια της φιλεργατικής της πολιτικής, η σοσιαλιστική κυβέρνηση θα έχει την οικονομική δυνατότητα να παρέμβει γιά να ενισχύει τα πραγματικά εισοδήματα των εργαζομένων παρέχοντας ιδιαίτερη συμπαράσταση στα μη προνομιούχα τμήματα του πληθυσμού της χώρας.

(2) Μισθωτοί και εισοδηματική πολιτική.

Μέχρι σήμερα, η άσκηση της εισοδηματικής πολιτικής έχει περιοριστεί, κύρια, σε μέτρα (α) εισοδηματικών μεταβιβάσεων με διάφορες επιχορηγήσεις, επιδοτήσεις και απαλλαγές, (β) φορολογίας, και (γ) ελέγχου μισθών - ημερομισθίων και τιμών.

Όσον αφορά τις εισοδηματικές μεταβιβάσεις, στο μεγαλύτερο ποσοστό τους, αφορούν το αγροτικό εισόδημα (π.χ. με τη στήριξη των τιμών των αγροτικών προϊόντων), τα επιχειρηματικά κέρδη (π.χ. με τους λεγόμενους αναπτυξιακούς νόμους) και την επιδότηση των ελλειμμάτων των διαφόρων ασφαλιστικών ταμείων. Οι μισθωτοί, στο σύνολό τους, δεν συμμετέχουν άμεσα σε τέτοιου είδους εισοδηματικές μεταβιβάσεις. Έμμεσα, βέβαια, υπάρχουν επιδοτήσεις στο πραγματικό εισόδημα όλων των καταναλωτών (συμπεριλαμβανομένων και των μισθωτών) μέσω της τιμολογιακής πολιτικής των κρατικών οργανισμών και των δημοσίων επιχειρήσεων. Επιπλέον, για ένα τμήμα των μισθωτών υπάρχει άμεση εισοδηματική μεταβίβαση μέσω της πολιτικής προσλήψεων του δημόσιου τομέα.

Σ' ότι αφορά τη φορολογία, παρατηρείται ότι οι έμμεσοι φόροι, που αποτελούν και τη σημαντικότερη πηγή δημόσιων εσόδων, πλήττουν ιδιαίτερα τις οικονομικά ασθενέστερες τάξεις. Συγχρόνως, η άμεση φορολογία επιβαρύνει κύρια τα εισοδήματα από μισθούς και ημερομίσθια. Και τούτο, διότι, σε όλες τις υπόλοιπες κατηγορίες εισοδημάτων έχουμε σημαντικές περιπτώσεις φοροαπαλλαγής, φοροδιαφυγής ή και φοροκλοπής.

Στις δύο από τις τρεις κατηγορίες εισοδηματικής πολιτικής που προαναφέρθηκαν (δηλαδή, τις εισοδηματικές μεταβιβάσεις και τη φορολογία), οι μισθωτοί φέρουν το μεγαλύτερο βάρος και το μικρότερο άμεσο όφελος από την άσκηση της πολιτικής του Κράτους. Από την άποψη της εισοδηματικής πολιτικής, οι μισθωτοί αποτελούν ένα από τα βασικότερα τμήματα μη προνομιούχων του Ελληνικού πληθυσμού. Για την τρίτη κατηγορία (δηλαδή τον έλεγχο μισθών — ημερομισθίων και τιμών), θα αναφερθούμε στο επόμενο τμήμα λόγω της άμεσης σχέσης της με τις πληθωριστικές τάσεις.

Η πολιτική δέσμευση της σοσιαλιστικής κυβέρνησης για την ανάταση της κοινωνικής δικαιοσύνης καθορίζει ορισμένες κατευθύνσεις για την εξάσκηση της εισοδηματικής πολιτικής κατά τη διάρκεια τού πενταετούς. Σ' ότι αφορά τους μισθωτούς, και σε σχέση με τα θέματα που εθίγησαν αμέσως πιο πάνω, προκύπτουν τα εξής μέτρα πολιτικής :

Πρώτο. το σύστημα Αυτόματης Τιμαριθμικής Αναπροσαρμογής (ΑΤΑ). που ισχύει σήμερα, προσδιορίζει το πλαίσιο αναπροσαρμογής μισθών και ημερομισθίων. Η αναπροσαρμογή αυτή, μαζί με την ουσιαστική αύξηση των κοινωνικών καταναλωτικών παροχών, θα αποτελέσουν τα κύρια στοιχεία προστασίας του πραγματικού εισοδήματος των μισθωτών. Η διεύρυνση των δυνατοτήτων της οικονομίας μας, θα επιτρέψει την παραπέρα αύξηση των εισοδημάτων με την ταυτόχρονη αύξηση της παραγωγικότητας, που επιδιώκεται στο πενταετές επενδυτικό πρόγραμμα.

Δεύτερο, η κυβέρνηση θα συνεχίσει την εφαρμογή της τιμαριθμικής αναπροσαρμογής των φορολογικών συντελεστών. Αυτό θα προστατεύσει τους μισθωτούς, που σήμερα φορολογούνται περισσότερο, από τις αρνητικές επιπτώσεις του πληθωρισμού στο εισόδημά τους.

Τρίτο, η κυβέρνηση θα προωθήσει, σταδιακά, μέτρα φορολογικής ισότητας όλων των κατηγοριών εισοδημάτων. Με τον τρόπο αυτό, θα εξαλειφθεί στην πράξη η υπάρχουσα ανισομερής φορολογική μεταχείριση των μισθωτών. Μια αποτελεσματική πολιτική στο χώρο αυτό, μπορεί να επιτρέψει ακόμη και τη σχετική μείωση των πραγματικών φορολογικών συντελεστών εισοδήματος, έτσι ώστε να πριμοδοτηθούν η εργασία και η αύξηση της παραγωγικότητας.

Τέταρτο, στην ελικοειδή σχέση που υπάρχει μεταξύ αναπροσαρμογής ... ανατιμήσεων (ι) μισθών — ημερομισθίων, (ιι) τιμών και (ιιι) επιπέδου — προσδοκιών του πληθωρισμού, το σύστημα της ΑΤΑ που ισχύει σήμερα ενώ αυξάνει μέσα σε δεδομένα όρια το χρηματικό εισόδημα των μισθωτών, δεν είναι ασυμβίβαστο με μία τάση εξασθένισης του πληθωρισμού. Το θετικό αυτό στοιχείο για τη σταδιακή μείωση του πληθωρισμού, πρέπει να διαφυλαχθεί και για λόγους κοινωνικής δικαιοσύνης, στο βαθμό που ο πληθωρισμός πλήττει εντονότερα τις εισοδηματικά ασθενέστερες τάξεις. Επομένως, οι ενδογενείς πληθωριστικές τάσεις για μισθολογικές αυξήσεις που υπερβαίνουν την ΑΤΑ και ο «πληθωρισμός κερδών» με τις αδικαιολόγητες υπερτιμολογήσεις, απαιτούν συντονισμένο έλεγχο και υπεύθυνη κρατική παρέμβαση στην εφαρμογή της εισοδηματικής πολιτικής.

Πέμπτο, κατά τη διάρκεια του πενταετούς, θα επιδιωχθεί η σταδιακή κατάργηση των κυριότερων αφανών μέσων αναδιανομής του εισοδήματος, ώστε η αναδιανομή να γίνεται με εμφανείς τρόπους και με βάση συγκεκριμένα κοινωνικά και οικονομικά κριτήρια. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η αναπτυξιακή εισοδηματική πολιτική θα πρέπει να στηρίζεται στη δημιουργία κοινωνικής συναίνεσης.

(3) Πληθωρισμός και ανεργία.

Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, τα επίπεδα πληθωρισμού στα οποία κινήθηκε η ελληνική οικονομία τα τελευταία τρία χρόνια, πλήττουν τους μισθωτούς εντονότερα από όλους τους άλλους εργαζόμενους. Υπάρχει, όμως, ένα ακόμα πιό οξύ κοινωνικό πρόβλημα που δημιουργεί ο πληθωρισμός : ο κίνδυνος ενός αυξανόμενου αριθμού ανέργων.

Οι πληθωριστικές προσδοκίες, που δημιουργούνται όταν οι ρυθμοί ανατιμήσεων υπερβούν ορισμένα όρια, και οι αρνητικές επιπτώσεις τους στις επενδύσεις, θίγουν άμεσα όχι μόνο τους εργαζόμενους αλλά —και αυτό είναι κοινωνικά ακόμα δυσμενέστερο— εκείνους που επιδιώκουν αλλά αδυνατούν να εργασθούν. Σ' αυτή την περίπτωση, η λήψη αντιπληθωριστικών μέτρων ενώ ακολουθείται συγχρόνως μία επενδυτική επέκταση αποτελεί μία κατ' εξοχήν φιλεργατική πολιτική με έντονο χαρακτήρα κοινωνικής δικαιοσύνης.

Η τρέχουσα διαχείριση της ελληνικής οικονομίας, αντιμετωπίζει τέσσερις βασικούς λόγους πληθωριστικών πιέσεων :

α. Ο «πληθωρισμός κερδών» με την ολιγοπωλιακή ή μονοπωλιακή αύξηση των τιμών.

β. Η ελλειμματικότητα και ιδιαίτερα ο χαρακτήρας των ελλειμμάτων, του δημόσιου τομέα, που επηρεάζει τη συνολι-

κή εγχώρια ζήτηση αγαθών και υπηρεσιών καθώς και τη νομισματική προσφορά.

γ. Η ανατίμηση των εισαγόμενων προϊόντων είτε άμεσα (τιμές ξένης προέλευσης προϊόντων σε συνάλλαγμα) είτε έμμεσα (συναλλαγματική ισοτιμία της δραχμής).

δ. Ο ρυθμός αύξησης του κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος.

Η αντιμετώπιση και περιστολή κάθε μίας και του συνόλου των πληθωριστικών πιέσεων, σε συνδυασμό με την επενδυτική επέκταση, προσδιορίζουν τις αντίστοιχες κατευθύνσεις αντιπληθωριστικής πολιτικής και αποτελούν βασικούς στόχους του πενταετούς για τον περιορισμό της ανεργίας στη χώρα και την απόδοση γενικότερης κοινωνικής δικαιοσύνης.

Βραχυπρόθεσμα, η υλοποίηση αυτής της σύνθετης στρατηγικής αντιμετωπίζει διαφορετικά περιθώρια αποτελεσματικότητας, ή ακόμη και ανόμοιες δυνατότητες εφαρμογής, ανάλογα με το ποιός από τους τέσσερεις πληθωριστικούς παράγοντες που προαναφέρθηκαν θα τονισθεί στη διαχείριση της μακρο-οικονομικής πολιτικής. Άλλωστε, η συμπίεση των πληθωριστικών πιέσεων έχει ιδιάζουσες παράλληλες επιπτώσεις στις υπόλοιπες λειτουργίες της ελληνικής οικονομίας. Οι επιπτώσεις αυτές, είναι διαφορετικές για κάθε μία από τις τέσσερεις κατευθύνσεις αντιπληθωριστικής πολιτικής.

Συγκεκριμένα, το δημόσιο έλλειμμα θα πρέπει να σταθεροποιηθεί άμεσα σε επίπεδο όχι υψηλότερο του 16% του ΑΕΠ και, συγχρόνως δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 60% της αύξησης του πιστωτικού ισοζύγιου. Βραχυπρόθεσμα, ο περιορισμός του δημόσιου ελλείμματος δυσχεραίνεται από την ανελαστικότητα ορισμένων δημοσίων δαπανών (π.χ. άμυνα, μισθοί μονίμων υπαλλήλων κ.λπ.) καθώς και για λόγους χρονικών απαιτήσεων μιας ουσιαστικής φορολογικής μεταρρύθμισης. Η αποτελεσματικότητα χρήσης αυτού του εργαλείου αντιπληθωριστικής πολιτικής θα είναι κατ' ανάγκη μεσοπρόθεσμη. Επίσης, οι επιπτώσεις στην παραγωγικότητα της ελληνικής οικονομίας θα είναι μεσοπρόθεσμης φύσης με τη σταδιακή αναδιανομή των δημόσιων δαπανών, από καταναλωτικές σε περισσότερο επενδυτικές.

Άλλωστε, η δυνατότητα συγκράτησης του πληθωρισμού μέσω μιας σχετικής υπερτίμησης της συναλλαγματικής ισοτιμίας, έρχεται σε αντίφαση με την ανάγκη βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών εξαγωγικών προϊόντων και την ανταγωνιστική ανακοπή της διευρυνόμενης εισαγωγικής εισροής. Πάντως, θα πρέπει να τονισθεί ότι και στις δύο περιπτώσεις, στην προώθηση δηλαδή των εξαγωγών και στην ανταγωνιστική υποκατάσταση των εισαγωγών, το βασικότερο μεσοπρόθεσμο στοιχείο πολιτικής βασίζεται στην αύξηση της παραγωγικότητας. Αυτό, άλλωστε, συνδέεται με το θέμα των επενδύσεων και τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής οικονομίας.

Από τα προαναφερθέντα, και όσον αφορά την εισοδηματική πολιτική, γίνεται εμφανές ότι η επίτευξη του επενδυτικού αναπτυξιακού προγράμματος και, κατ' επέκταση, η μείωση της ανεργίας και η δομική παραγωγική αναβάθμιση της ελληνικής οικονομίας κατά την περίοδο '83—87, εξαρτώνται από τη συνετή διαχείριση της πολιτικής των τιμών και μισθών κατά την περίοδο 83—87.

Η λαϊκή συναίνεση και η πολιτική υποστήριξη για τη συγκράτηση των πληθωριστικών παραγόντων τα δύο πρώτα χρόνια του πενταετούς, θα αποτελέσουν το κλειδί της εισοδηματικής πολιτικής για να γίνει εφικτή η επενδυτική επέκταση. Η τελευταία, θα διασφαλίσει την αύξηση της παραγωγικότητας και της απασχόλησης, που θα επιτρέψουν ουσιαστική κοινωνική ευημερία. Αντίθετα, η ευκαιριακή και βραχυχρόνια πληθωριστική αναθέρμανση, σε αντίθεση με την επενδυτική επέκταση, θα υποσκάψει τη μελλοντική υγεία της ελληνικής οικονομίας.

2.2.2. Τα αναπτυξιακά κριτήρια της εισοδηματικής πολιτικής.

Τα αναπτυξιακά κριτήρια προϋποθέτουν, κατ' ανάγκη, μία αξιολόγηση των μεσοπρόθεσμων επιπτώσεων. Η πιο ουσιαστική αξιολόγηση της εισοδηματικής πολιτικής κατά τη διάρκεια του πενταετούς, αφορά την επίτευξη του συνδυασμού της κοινωνικής δικαιοσύνης με την επενδυτική επέκταση της ελληνικής οικονομίας.

Τα αμέσως προηγούμενα συμπεράσματα κάλυψαν τη βασικότερη μακροοικονομική αναπτυξιακή επιλογή που αφορά τη σχέση εισοδηματικής πολιτικής, πληθωρισμού και επενδύσεων. Η επιλογή αυτή είναι σαφής και χρονικά καθορισμένη: η διατήρηση των πληθωριστικών πιέσεων κατά την περίοδο '83—'84 σε επίπεδα πάνω του 20%, ενώ μπορεί να διογκώνει τα εισοδήματα ορισμένων τμημάτων του πληθυσμού, είναι κοινωνικά άδικη γιατί υποθηκεύει το δικαίωμα μελλοντικής εργασίας ενός σημαντικού και αυξανόμενου αριθμού ατόμων στη χώρα μας, περιορίζοντας, ουσιαστικά, τις δυνατότητες ριζικής αναδιάρθρωσης και αυτονομίας της οικονομίας μας. Αντίθετα, με την υλοποίηση του αναπτυξιακού επενδυτικού προγράμματος σε συνδυασμό με τη σημαντική αύξηση των κοινωνικών παροχών στην υγεία, κοινωνική πρόνοια και την παιδεία, μπαίνουν τα θεμέλια για μια κοινωνικά δίκαιη ελληνική οικονομία που θα προωθεί την πρόοδο και τη γενικότερη ευημερία. Έτσι, τα επίπεδα του πληθωρισμού που θα επικρατήσουν τα δύο πρώτα χρόνια του πενταετούς προγράμματος είναι αποφασιστικής σημασίας. Από τα διάφορα μέσα αντιπληθωριστικής πολιτικής, τα καθοριστικά για την περίοδο '83—'84 αφορούν τη σχέση και τις ανατιμήσεις των τιμών — μισθών — ημερομισθίων.

Λόγω των διαρθρωτικών προβλημάτων που υπάρχουν στην οργάνωση της ελληνικής αγοράς προϊόντων και υπηρεσιών με τις ισχυρές ολιγοπωλιακές τάσεις, καθώς και στην αγορά εργασίας, η διαμόρφωση της πολιτικής τιμών και εισοδημάτων δεν μπορεί να αφεθεί, ανεξέλεγκτα, στις οποιεσδήποτε δυνάμεις της αγοράς αλλά θα πρέπει να εκφράζει ορισμένες βασικές παρεμβατικές αρχές. Οι αρχές αυτές θα πρέπει να είναι ευρείας αποδοχής και γενικότερης αποτελεσματικότητας και, φυσικά, να στηρίζονται στο πνεύμα της κοινωνικής δικαιοσύνης. Επίσης, η κοινωνική αυτή συναίνεση για τη δημιουργία ενός οικονομικά υγιούς σοσιαλιστικού συστήματος θα πρέπει να επιδιωχθεί με την πλήρη κατανόηση των σοβαρών οικονομικών κινδύνων που εγκυμονούν οι διαρθρωτικές αδυναμίες της οικονομίας μας, εάν ακολουθηθεί στην περίοδο '83—'84 μια ευκαιριακή και αντιπαραγωγική εισοδηματική πολιτική.

Υπάρχουν τρία ακόμη βασικά αναπτυξιακά κριτήρια που αφορούν την εφαρμογή της εισοδηματικής πολιτικής. Το πρώτο αφορά τις εισοδηματικές μεταβιβάσεις και άλλες παροχές ή επιχορηγήσεις του δημόσιου φορέα προς τους διάφορους οικονομικούς παράγοντες και εισοδηματίες. Οι μεταβιβάσεις αυτές κατά τη διάρκεια του πενταετούς θα μεταθέτουν σταδιακά την έμφαση, από την ενίσχυση εισοδημάτων, όπου είναι σήμερα, στην πιο έντονη ενίσχυση της παραγωγής, της παραγωγικότητας και του τεχνολογικού και διοικητικού εκσυγχρονισμού. Η αλλαγή αυτή θα πρέπει να συνοδεύει τις σημαντικές μεταβιβάσεις για την κάλυψη των κοινωνικών καταναλωτικών αναγκών.

Δεύτερο, η εξομάλυνση των διαρθρωτικών προβλημάτων στην αγορά εργασίας θα πρέπει να επιδιωχθεί και με κάποιας μορφής «επιλεκτική» εισοδηματική πολιτική, που σκοπό θάχει τη μεταβολή ορισμένων σχετικών τιμών και αμοιβών. Ιδιαίτερα θα προσεχθεί, μέσα στα πλαίσια μιας γενικότερης πολιτικής κοινωνικής δικαιοσύνης η παροχή επαρκών κινήτρων για εργασία σε εκείνες τις ειδικότητες που η έλλειψή τους θα αποτελέσει ανασταλτικό παράγοντα της ανάπτυξης και της αύξησης της παραγωγικότητας.

Τέλος, η απαραίτητη προοδευτικότητα της φορολογίας εισοδήματος θα πρέπει να συνδυασθεί με μέτρα που ενθαρρύνουν την εργασία, τη δημιουργικότητα και την προσφορά υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο και στην επίλυση των αναπτυξιακών προβλημάτων της χώρας.

2.3.1. Οι αδυναμίες του ισοζυγίου πληρωμών.

Κατά τα τελευταία χρόνια, παρατηρήθηκε μια σημαντική διεύρυνση του ελλείμματος των αυτόνομων εξωτερικών συναλλαγών της χώρας. Αυτό ήταν συνέπεια, κυρίως, της μεγάλης αύξησης του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου, που δεν συνοδεύτηκε από εξίσου σημαντικές αυξήσεις στο πλεόνασμα των άδηλων συναλλαγών και αυτόνομη καθαρή εισροή κεφαλαίων από το εξωτερικό.

Ειδικότερα, στην περίοδο 1978—81, ο ρυθμός ανόδου του μεν εμπορικού ελλείμματος αυξήθηκε (15,5%), του δε πλεονάσματος άδηλων συναλλαγών μειώθηκε (8,3%), με αποτέλεσμα το έλλειμμα στις τρέχουσες συναλλαγές να σημειώσει μεγάλη αύξηση (35,9%). Είναι χαρακτηριστικό ότι σαν ποσοστό στο ακαθάριστο εγχώριο προϊόν, το έλλειμμα στις τρέχουσες συναλλαγές από 5,6% το 1979 έφθασε σε 7,2% το 1981. Η αυξημένη αυτή προσφυγή σε εξωτερικούς πόρους, που πρέπει να σημειωθεί ότι είναι από τις μεγαλύτερες που παρατηρούνται σε χώρες αντίστοιχου σταδίου ανάπτυξης, σε συνδυασμό με την παράλληλη στασιμότητα του επιπέδου εγχώριας οικονομικής δραστηριότητας, ισοδυναμεί σε τελική ανάλυση με μειωμένη άμεση συμβολή του εξωτερικού τομέα.

Η σοβαρή κάμψη στο ρυθμό αύξησης της αυτόνομης καθαρής εισροής κεφαλαίων (3,8% στην περίοδο 1978—81 κατέστησε αναπόφευκτη την αυξημένη προσφυγή σε εξισορροπητική χρηματοδότηση των εξωτερικών συναλλαγών, που οδήγησε με τη σειρά της σε αύξηση του εξωτερικού δημόσιου χρέους και μείωση των συναλλαγματικών διαθεσίμων από 1.129 εκατ. δολλάρια το 1979, σε 889 εκατ. δολλάρια το 1981.

Η επιδείνωση που διαπιστώνεται τελευταία στις εξωτερικές συναλλαγές της χώρας, είναι αποτέλεσμα συγκυριακών αλλά και διαρθρωτικών αδυναμιών του τομέα. Στους συγκυριακούς λόγους περιλαμβάνονται κυρίως η δεύτερη ανατίμηση του πετρελαίου, το 1979, που με την αντίστοιχη αύξηση της δαπάνης για εισαγωγές συνέβαλε σε μεγάλο ποσοστό, στη διεύρυνση του εμπορικού ελλείμματος και η διεθνής ύφεση που επιβράδυνε το ρυθμό αύξησης τόσο των εξαγωγών όσο και, ιδιαίτερα, των άδηλων πόρων. Αντίθετα από ότι αναμενόταν, η παράλληλη εσωτερική οικονομική ύφεση, που ήταν ιδιαίτερα έντονη στις επενδύσεις οι οποίες έχουν σχετικά μεγάλη περιεκτικότητα σε εισαγωγές, δεν οδήγησε σε αντίστοιχη μείωση των εισαγωγών ,κυρίως λόγω της αύξησης της ροπής για εισαγωγή καταναλωτικών προϊόντων.

Οι πιο σοβαρές διαρθρωτικές αδυναμίες που χαρακτηρίζουν τις εξωτερικές συναλλαγές στους κύριους τομείς είναι οι ακόλουθες:

Στον τομέα των εξαγωγών αγαθών, παρατηρείται μία σοβαρή υστέρηση στην εξέλιξη των ελληνικών εξαγωγών σε σύγκριση με τις κυριότερες ανταγωνίστριες χώρες, με αποτέλεσμα η συμμετοχή τους στην ικανοποίηση της διεθνούς ζήτησης να βελτιωθεί ελάχιστα από το 1973 μέχρι το 1979, σε αντίθεση με τις ανταγωνίστριες χώρες των οποίων η συμμετοχή αυξήθηκε σημαντικά. Η υστέρηση αυτή στην εξέλιξη των εξαγωγών, είναι δυνατόν να αποδοθεί στο γεγονός ότι αποτελούνται από προϊόντα που έχουν συγκριτικά το χαμηλότερο ρυθμό αύξησης ζήτησης διεθνώς. Ταυτόχρονα, η σύνθεση αυτή των εξαγωγών είναι δυσμενής και από πλευράς εγχώριας παραγωγικής συμβολής, δεδομένου, ότι, τόσο ο βαθμός διασυνδέσεών τους στο παραγωγικό κύκλωμα όσο και η προστιθέμενη αξία τους είναι σχετικά χαμηλή.

Παράλληλα, η εξέλιξη της ανταγωνιστικότητας της χώρας μετά το 1975, ήταν δυσμενής για τις εξαγωγές και ο βαθμός συγκέντρωσης των ελληνικών εξαγωγών, ιδιαίτερα σε ορισμένα προϊόντα, υπήρξε σχετικά ψηλός. Σημαντικοί ανασταλτικοί παράγοντες για την αύξηση των εξαγωγών είναι επίσης, η κακή τυποποίηση των προϊόντων και ανεπάρκειες ιδιάζουσας φύσης (φορείς, οργάνωση, κ.λπ.) που παρατηρούνται στην εξαγωγική δραστηριότητα του αγροτικού και του τομέα της μικρομεσαίας βιομηχανίας, όπου οι λειτουργίες της παραγωγής και της εξαγωγής δεν επιτελούνται συνήθως από την ίδια επιχειρηματική μονάδα. Οι παραπάνω σχετικά δυσμενείς παράγοντες για την εξέλιξη των εξαγωγών, φαίνεται ότι υπερκαλύπτουν μερικούς ευνοϊκούς παράγοντες, όπως είναι το γεγονός ότι οι αγορές στις οποίες κατευθύνονται οι ελληνικές εξαγωγές είναι από τις πιο δυναμικές διεθνώς.

Σημαντικά προβλήματα αντιμετωπίζονται επίσης και στον τομέα των εισαγωγών. Ανησυχητικό γεγονός υπήρξε η μεγάλη αύξηση της εισοδηματικής ελαστικότητας της συναλλαγματικής δαπάνης για εισαγωγές τα τελευταία χρόνια. Η εξέλιξη αυτή, εκτός του επιβαρυντικού αποτελέσματος στο ήδη ασθενές συναλλαγματικό ισοζύγιο της χώρας, έχει προφανώς και αρνητικές άμεσες συνέπειες στην παραγωγική δραστηριότητα της χώρας. Το συμπέρασμα αυτό προκύπτει από τις παρακάτω διαπιστώσεις: α) στη σύνθεση των εισαγωγών παρατηρείται μια σημαντική αλλαγή υπέρ των προϊόντων που οι εισαγωγές τους ανταγωνίζονται την εγχώρια παραγωγή, και β) υπάρχει μία σαφής τάση στην εγχώρια ζήτηση να ικανοποιείται όλο και περισσότερο από εισαγωγές. Αυτό συνεπάγεται μεγένθυση και του ελλείμματος του εξωτερικού ισοζυγίου αλλά και του ανοίγματος της οικονομίας προς το εξωτερικό καθώς και αυξημένη ευαισθησία της οικονομίας στις μεταβολές των όρων εμπορίου και γενικότερα, στις συνθήκες της διεθνούς οικονομίας. Από στοιχεία του 1981, προκύπτει ότι τα περισσότερα από τα προϊόντα στα οποία εκδηλώνονται μεγάλες αυξήσεις εισαγωγών είναι ανταγωνιστικά της εγχώριας παραγωγής.

Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του τομέα των άδηλων πόρων, είναι ότι οι παράγοντες που προσδιορίζουν τη συναλλαγματική απόδοσή τους είναι σε σημαντικό βαθμό εξωγενείς και μάλιστα, σε μεγάλο βαθμό, κοινοί στους επιμέρους πόρους αφού τις περισσότερες φορές εξελίσσονται προς την ίδια κατεύθυνση. Το γεγονός αυτό δεν φάνηκε να έχει δυσμενείς επιπτώσεις για την οικονομία στο παρελθόν, όπου η εξέλιξη των παραγόντων αυτών ήταν, για το σύνολο των άδηλων πόρων, κατά κανόνα ευνοϊκή. Κατά τα τελευταία όμως χρόνια, ο ένας μετά τον άλλο από τους κύριους άδηλους πόρους άρχισαν να χάνουν σημαντικό μέρος από τη δυναμικότητά τους, με αποκορύφωμα τη μείωση του απόλυτου μεγέθους τους που φαίνεται ότι σημειώνεται το 1982. Η εμφάνιση νέων πηγών άδηλων πόρων διορθώνει κάπως την κατάσταση, αλλά τα ψηλά ποσοστά αύξησης του πλεονάσματος των άδηλων συναλλαγών που σημειώθηκαν στις δεκαετίες του 1960 και του 1970, δεν φαίνεται να μπορούν να επιτευχθούν κατά τη δεκαετία του 1980. Σ' αυτό συμβάλλει και η ταχύτερη κατά τα τελευταία χρόνια, αύξηση των άδηλων πληρωμών που, εκτός της αύξησης της δαπάνης (τόκοι) για την εξυπηρέτηση του εξωτερικού χρέους, χαρακτηρίζονται από σημαντική αύξηση δαπανών για υπηρεσίες που ανταγωνίζονται αντίστοιχες εγχώρια (σπουδές, νοσηλεία, τουρισμός κ.λπ.).

Στον τομέα, τέλος, της αυτόνομης κίνησης κεφαλαίων παρατηρείται σημαντική υστέρηση της χώρας, έναντι ανταγωνιστριών χωρών, στη συμμετοχή της εισροής κεφαλαίων με επιχειρηματική μορφή. Ακόμη, φαίνεται ότι η εισροή αυτή δεν είχε τις αναμενόμενες θετικές συνέπειες ούτε στη διάρθρωση και το ρυθμό ανάπτυξης ούτε και στο ίδιο το ισοζύγιο πληρωμών της χώρας. Οι παραγωγικοί τομείς που επελέγησαν για άμεση επένδυση και που έχουν αξιόλογη δυνατότητα διασυνδέσεων με το γενικότερο παραγωγικό κύκλωμα, τείνουν να τις διοχετεύουν στο εξωτερικό με ενδιάμεσες εισαγωγές και άλλες μορφές - εμφανείς ή μη - εκροής συναλλάγματος.

2.3.2 Η πολιτική εξωτερικών συναλλαγών.

Κύρια επιδίωξη στην περίοδο του προγράμματος είναι να μειωθεί το σχετικό έλλειμμα στις τρέχουσες συναλλαγές, κατά τρόπο όμως που δεν θα περιορίσει αλλά αντίθετα θα διευρύνει τις αναπτυξιακές προϋποθέσεις της οικονομίας.

Σημαντικός επίσης στόχος είναι να αυξηθεί η σύνδεση των συναλλαγών αυτών με τις ανάγκες και δυνατότητες της οικονομίας, ώστε να περιοριστεί τόσο ο βαθμός εξωγένειας στη διαμόρφωση του μεγέθους των εσόδων όσο και ο βαθμός εξάρτησης της εγχώριας παραγωγικής δραστηριότητας από το εξωτερικό. Ιδιαίτερος επίσης στόχος είναι να αυξηθεί η επιχειρηματική μορφή της εισροής κεφαλαίων, σε τομείς όμως και με όρους που θα εξασφαλίζουν ταχύτερη και κατά το δυνατό πιό αυτοδύναμη αναπτυξιακή συμβολή.

Για την επίτευξη των παραπάνω στόχων και ιδιαίτερα του πρώτου, η βασική κατεύθυνση πολιτικής θα είναι να περιοριστεί το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου, με ταυτόχρονη διεύρυνση των εξαγωγών και ανταγωνιστική συγκράτηση των εισαγωγών. Ειδικότερα, η πολιτική σχετικά με τις εξαγωγές θα τείνει όχι μόνο ν' αυξήσει τη δυναμικότητα του μεγέθους αλλά και να βελτιώσει την άμεση παραγωγική συμβολή με παράλληλο περιορισμό του βαθμού μεταβλητότητάς της. Η διάρθρωση των προϊόντων που εξάγονται, θα αλλάζει προς κατευθύνσεις δυναμικότερης διεθνούς ζήτησης που έχουν, ταυτόχρονα, μεγαλύτερο βαθμό διασυνδέσεων στην παραγωγή και ψηλότερη προστιθέμενη αξία. Η αναδιάρθρωση αυτή, μαζί με τη διοχέτευσή τους σε περισσότερες αγορές, θα μειώσει το βαθμό συγκέντρωσης αυξάνοντας τη σταθερότητά τους. Τα κύρια μέσα για να επιτευχθούν οι κατευθύνσεις αυτές πολιτικής, θα είναι η πολιτική των επενδύσεων, η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, με μέτρα αύξησης της παραγωγικότητας και ειδικών κινήτρων (προγραμματικές συμφωνίες, κοινωνικός έλεγχος μονάδων), θεσμικές αλλαγές στους φορείς (ιδιαίτερα στα αγροτικά προϊόντα και τα προϊόντα μικρομεσαίας βιομηχανίας), προώθηση διακρατικών εμπορικών συμφωνιών, βελτιώσεις σε διαδικαστικά θέματα, σε μηχανισμούς ελέγχου (π.χ. των τιμών), σε οργανισμούς που βοηθούν την εξαγωγική δραστηριότητα (π.χ. ΟΠΕ).

Σχετικά με τις εισαγωγές, θα αναπτυχθεί η παραγωγή ορισμένων κρίσιμων ενδιάμεσων προϊόντων σε ανταγωνιστική βάση που, με την αυξημένη καθετοποίηση της παραγωγής που θα προκύψει, θα περιορίσει τον βαθμό παραγωγικής εξάρτησης από το εξωτερικό, με παράλληλη ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της λοιπής εγχώριας παραγωγής. Επίσης, θα αυξηθεί η εγχώρια απορροφητικότητα της παραγωγής, με ταυτόχρονο έμμεσο επηρεασμό της εγχώριας παραγωγής και ζήτησης και θα περιοριστεί η συναλλαγματική δαπάνη από υπερτιμολογήσεις εισαγωγών. Τα μέσα που θα χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη των κατευθύνσεων, θα είναι, κυρίως, η πολιτική των επενδύσεων, η πολιτική προμηθειών του δημόσιου τομέα, η δημοσιονομική και εισοδηματική πολιτική, μέτρα βελτίωσης της ποιότητας της παραγωγής (προδιαγραφές ποιοτικών απαιτήσεων), προβολή των προϊόντων εγχώριας παραγωγής και λιγότερο ξενόφερτων προτύπων κατανάλωσης, συστηματοποίηση του μηχανισμού ελέγχου των τιμών των εισαγωγών (καίρια προϊόντα, επισήμανση ευπαθών κυκλωμάτων).

Στον τομέα των άδηλων πόρων, ο βασικός άξονας πολιτικής θα είναι να διευρυνθεί και βελτιωθεί η αντίστοιχη προσφορά, ώστε όχι μόνο να αυξηθεί η σύνδεση των πόρων με την εγχώρια οικονομία αλλά και να αποκατασταθεί η δυναμικότητά τους. Η πολιτική αυτή αφορά κυρίως το τουριστικό και ναυτιλιακό συνάλλαγμα και συνοψίζεται στα αντίστοιχα κεφάλαια. Για το μεταναστευτικό συνάλλαγμα, η πολιτική θα αποβλέψει στην άμεση παραγωγική αξιοποίηση των σχετικών πόρων, με ταυτόχρονη εξασφάλιση ίδιας παραγωγικής συμβολής των παλιννοστούντων στο πλαίσιο των νέων θεσμών και κινήτρων που προβλέπονται από το νέο νόμο περί κινήτρων.

Συντονισμένη υποστήριξη (οργανωτική, χρηματοδοτική κ.λπ.) θα δοθεί στη δραστηριότητα των ελληνικών τεχνικών εταιρειών στο χώρο της Μ. Ανατολής και Β. Αφρικής, που εκτός από την άμεση συναλλαγματική απόδοση, μπορεί να έχει και θετική συμβολή σε άλλους συναλλαγματοφόρους τομείς (εξαγωγές, άμεσες επενδύσεις, τουρισμός).

Στις άδηλες πληρωμές, η πολιτική θα προσανατολιστεί στην ανάσχεση των δαπανών για υπηρεσίες που ανταγωνίζονται αντίστοιχες εγχώριες, με προσπάθεια να αντιμετωπιστούν τα κενά και οι αδυναμίες που ωθούν τους ενδιαφερομένους στο εξωτερικό (βελτίωση νοσηλείας, εκπαιδευτικού συστήματος, ανάπτυξη εσωτερικού τουρισμού) και να περισταλεί η υπερβολική δαπάνη των εκπροσώπων ή προμήθειας υπηρεσιών του δημοσίου στο εξωτερικό.

Στον τομέα της κίνησης κεφαλαίων, ο βασικός άξονας πολιτικής θα είναι η προσέλκυση ξένου κεφαλαίου στο πλαίσιο ευρύτερης συνεργασίας και με μορφή επιχειρηματική, υπό τον όρο ότι θα έχουν θετική συμβολή στο ρυθμό και την αυτοδυναμία της ανάπτυξης. Στο πλαίσιο αυτό, θα επιζητηθεί ιδιαίτερα αυξημένη και πιό παραγωγική συμβολή κεφαλαίων του απόδημου, ή προσωρινά δραστηριοποιημένου στο εξωτερικό, ελληνισμού. Τα μέσα, για την επίτευξη των κατευθυντήριων αυτών γραμμών πολιτικής θα είναι, κυρίως, ο σαφής και μόνιμος καθορισμός του καθεστώτος εισροής και εκροής των κεφαλαίων, η συστηματική επισήμανση και γενικότερη προβολή των επενδυτικών δυνατοτήτων, η διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων σε πιθανές πηγές κεφαλαιακού ενδιαφέροντος, η επεξεργασία ενδεδειγμένων θεσμικών μορφών συνεργασίας του ξένου κεφαλαίου με εγχώριο ιδιωτικό ή δημόσιο κεφάλαιο. Η ταυτόχρονη εξασφάλιση ανταγωνιστικής τεχνολογίας, αγοράς και κεφαλαίων, σε θεσμική μορφή συνεργασίας εγχώριας και ξένης επιχειρηματικότητας που να εγγυάται σταθερότητα και αυτοδυναμία, αποτελεί την πεμπτουσία της πολιτικής ευρύτερης οικονομικής συνεργασίας με το εξωτερικό που υιοθετεί το Πρόγραμμα.

Με κατάλληλη χρήση του συστήματος πολιτικής κινήτρων θα ενισχυθεί και κάθε άλλη μορφή εισροής κεφαλαίων, εφόσον δεν επηρεάζει το βαθμό αυτοδυναμίας στην ανάπτυξη και το κόστος των κινήτρων δεν υπερβαίνει την επιβάρυνση από ανοικτό εξωτερικό δανεισμό. Σε συνδυασμό με την πλήρη παραγωγική αξιοποίηση και εξάντληση των περιθωρίων χρηματοδοτικών δυνατοτήτων που προσφέρει η ΕΟΚ, θα επιζητηθεί η διεύρυνσή τους στο πλαίσιο του καθεστώτος ειδικών ρυθμίσεων που έχει ζητήσει η χώρα.

Η συναλλαγματική πολιτική, που αποτελεί γενικό μέσο επηρεασμού όλων των εξωτερικών συναλλαγών αλλά και του κόστους παραγωγής θα εξακολουθήσει να είναι ευέλικτη όπως μέχρι τώρα. Τα κριτήρια διαμόρφωσης της συναλλαγματικής ισοτιμίας θα αποβλέπουν στη διατήρηση της ανταγωνιστικότητας, που θα ενισχυθεί με τις διαρθρωτικές αλλαγές που προτείνονται και τη γενικότερη αντιπληθωριστική πολιτική. Η μείωση του εγχώριου πληθωρισμού θα περιορίσει σημαντικά την ανάγκη αναπροσαρμογής της ονομαστικής ισοτιμίας.

Συμπερασματικά, τονίζεται ότι η εισοδηματική και επενδυτική πολιτική αποτελούν τους κύριους μοχλούς προσδιορισμού της μακρο-οικονομικής πολιτικής για το εξωτερικό ισοζύγιο. Οι βασικές εκτιμήσεις, όσον αφορά το επενδυτικό πρόγραμμα είναι ότι η υλοποίησή του (εφόσον δεν χειροτερεύσει σημαντικά η διεθνής οικονομική συγκυρία) είναι εφικτή, χωρίς να υποχρεωθεί η Ελληνική οικονομία να εκτεθεί σε ανεπιθύμητα επίπεδα εξωτερικού δανεισμού.

Πάντως εάν δεν πραγματοποιηθούν οι προβλεπόμενες αναγκαίες επενδύσεις, τότε με το μεγάλο άνοιγμα που έχει η ελληνική οικονομία στο διεθνή χώρο και τις στρατηγικές αδυναμίες στη δομή των εξωτερικών οικονομικών σχέσεών μας, η σοβαρή εξάρτηση της χώρας από το εξωτερικό καθώς και η υποβάθμισή της στο διεθνή καταμερισμό εργασίας θα συνεχιστούν.

ΜΕΡΟΣ Β΄

ΚΑΘΟΡΙΣΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ

3.1. Βασικές Αρχές Δράσης

Ο εκδημοκρατισμός, η κοινωνική δικαιοσύνη και η εθνικά ανεξάρτητη, αυτοδύναμη και σύμμετρη οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη δεν προωθούνται και δεν υλοποιούνται μόνο μέσα από θεσμικές αλλαγές και από τη λήψη κατάλληλων μέτρων πολιτικής. Η επίτευξη των βασικών κοινωνικών και πολιτικών επιλογών του Προγράμματος, δηλαδή η πραγματοποίηση του σοσιαλιστικού μετασχηματισμού, εξαρτάται κατά κύριο λόγο από τη δυνατότητα κινητοποίησης και αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας. Η υπόθεση της αλλαγής θεμελιώνεται στη συμμετοχή, την κοινωνικοποίηση και την αυτοδιαχείριση.

Η χάραξη μιας μακροπρόθεσμης εκπαιδευτικής πολιτικής είναι ίσως το αποφασιστικότερο σημείο βούλησης γία κοινωνική αλλαγή. Η παιδεία, μέσα και έξω από το τυπικό εκπαιδευτικό σύστημα, καλείται να παίξει το ρόλο του καταλύτη που θα επηρεάσει τόσο τις δυνατότητες συμμετοχής στα κοινά και την παραγωγική διαδικασία όσο και τις δημογραφικές εξελίξεις. Με την εδραίωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, ανοίγουν οι πόρτες για λαϊκή συμμετοχή στο σχεδιασμό, τη λήψη και την υλοποίηση των αποφάσεων. Με την παιδεία, η πολιτική αυτή βούληση γίνεται συνείδηση, κτήμα και καθοριστικός παράγοντας δράσης για τις επόμενες γενιές.

Παράλληλα, με την τομή που γίνεται στον τομέα παιδεία και που στοχεύει μακροπρόθεσμα, στα πλαίσια του Προγράμματος 1983 - 87 παίρνονται ειδικά μέτρα για την προγραμματισμένη αύξηση του εργατικού δυναμικού και την καταπολέμηση της ανεργίας, ιδιαίτερα σε ευπαθείς ομάδες. Τόσο στον τομέα της παιδείας όσο και στην αγορά εργασίας, βασική αρχή δράσης της σοσιαλιστικής κυβέρνησης είναι η καθολικότητα στις δυνατότητες πρόσβασης στο εκπαιδευτικό, κοινωνικό και οικονομικό σύστημα ανεξάρτητα από φύλο, οικονομική κατάσταση, κοινωνική προέλευση, πολιτική τοποθέτηση, χώρο διαμονής ή ηλικία. Η δεσμευτική αυτή επιλογή περιέχεται σε κάθε μέτρο του προγράμματος κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης.

3.2. Παιδεία, Εκπαίδευση και Λαϊκή Επιμόρφωση

Η πορεία για μια μακροπρόθεσμη εκπαιδευτική και πολιτιστική αλλαγή πρέπει να είναι ιδιαίτερα προσεκτική και ιεραρχημένη. Κι αυτό γιατί η εκπαίδευση καλείται να επιτελέσει, ταυτόχρονα, πολλαπλές και πολυδιάστατες λειτουργίες. Η ελεύθερη και απεριόριστη ανάπτυξη της προσωπικότητας, η υλοποίηση της κοινωνικής δικαιοσύνης, η εξυπηρέτηση των αναπτυξιακών προτεραιοτήτων και η προσαρμογή προς τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, στόχοι που είναι όλοι θεμελιακά στοιχεία οποιουδήποτε σύγχρονου εκπαιδευτικού συστήματος, δεν εξυπηρετούνται, κατ' ανάγκη, ούτε ταυτόχρονα ούτε ισόρροπα. Έτσι, π.χ., ο απόλυτα αναγκαίος επαγγελματικός προσανατολισμός, προς κατευθύνσεις που εξυπηρετούν τις αναπτυξιακές ανάγκες της χώρας και σε τομείς όπου προβλέπεται δυνατότητα απορρόφησης στην αγορά εργασίας, καθιστά επιτακτική μια διαδικασία επιλογής η οποία εύκολα μπορεί να έρθει σε σύγκρουση με την ελεύθερη και ισόρροπη ανάπτυξη της ανθρώπινης προσωπικότητας, ιδιαίτερα αν δεν έχει θεμελιωθεί η κοινωνική αξία της εργασίας. Ακόμα, η θεσμοθέτηση οποιασδήποτε διαδικασίας εκπαιδευτικής επιλογής μπορεί να έχει αρνητικές ψυχολογικές και ιδεολογικές προεκτάσεις, στο μέτρο που ήδη σε τρυφερές ηλικίες εσωτερικοποιείται η ανάγκη προσαρμογής σε μια ιεραρχημένη πραγματικότητα.

Με πλήρη συνείδηση των βασικών αυτών αντιθέσεων επιχειρείται, για πρώτη φορά, η αρμονική σύνδεση των εκπαιδευτικών και επαγγελματικών προτεραιοτήτων, με βάση την αρχή ότι η παιδεία είναι κοινωνικό αγαθό και ότι η Πολιτεία έχει υποχρέωση να το διασφαλίζει σε κάθε νέο και νέα. Η Πολιτεία έχει ακόμα υποχρέωση να πληροφορεί, αξιόπιστα και ολοκληρωμένα, κάθε πολίτη για τις μελλοντικές προοπτικές απασχόλησης που διαγράφονται για τον τομέα και κλάδο, που διάλεξε, μέσα από τις διαδικασίες του δημοκρατικού προγραμματισμού. Το δικαίωμα, ωστόσο, για παιδεία και μόρφωση δεν αποτελεί ταυτόχρονα δικαίωμα διεκδίκησης συγκεκριμένης απασχόλησης. Έτσι, μπαίνουν οι βάσεις για κοινωνική αναγνώριση της αξίας της εργασίας ανεξάρτητα από επίσημους τίτλους σπουδών.

Η εκπαιδευτική πολιτική στοχεύει: ακόμα στη διδασκαλία σύγχρονων γενικών γνώσεων, στη δημιουργία μετατρέψιμων, διεπιστημονικών επαγγελμάτων και την ανάπτυξη ελεύθερου τρόπου σκέψης και ικανοτήτων για αυτοτελή λύση προβλημάτων που θα εξασφαλίζουν γρήγορη προσαρμογή στις μεταβαλλόμενες οικονομικές, τεχνολογικές και κοινωνικές συνθήκες. Οι στόχοι αυτοί απαιτούν ριζική αλλαγή στις αξίες, στο περιεχόμενο και στις κατευθύνσεις της εκπαίδευσης καθώς και ανύψωση της εκπαιδευτικής στάθμης. Συγχρόνως, μπαίνουν οι βάσεις ώστε το τυπικό, ιεραρχημένο και αναγκαστικά επιλεκτικό εκπαιδευτικό σύστημα να συμπληρωθεί με ένα παράλληλο σύστημα γενικευμένης λαϊκής επιμόρφωσης, που θα στοχεύει όχι μόνο στην απάλυνση των αναπόφευκτων θεσμικών σκληροτήτων του «τυπικού» δικτύου αλλά και στην παροχή νέων πρωτόγνωρων προοπτικών για τη διαρκή ανάπτυξη της ανθρώπινης προσωπικότητας. Ο θεσμός της λαϊκής επιμόρφωσης αποτελεί έτσι το προανάκρουσμα μιας πραγματικά ελεύθερης και καθολικής εκπαιδευτικής διαδικασίας.

Το βασικό πλαίσιο αρχών, μέσα στο οποίο θα κινηθεί η κυβερνητική δραστηριότητα, εδραιώνεται μέσα από τη θεσμοθέτηση, κατοχύρωση και ουσιαστικοποίηση της λαϊκής συμμετοχής στη χάραξη και την υλοποίηση της εκπαιδευτικής πολιτικής. Βασική εγγύηση επιτυχίας θα είναι ο υπεύθυνος και συστηματικός διάλογος των δημόσιων και κοινωνικών φορέων με τους δασκάλους και τους διδασκόμενους σε κάθε βαθμίδα της εκπαίδευσης και η ανάληψη από μέρους τους της ευθύνης περιφρούρησης του κλίματος δημιουργικής δουλειάς και γόνιμης συνεργασίας.

3.2.1. Εκπαιδευτική Πολιτική: Επιδιώξεις και Στόχοι.

Η Κυβέρνηση, δίνοντας απόλυτη προτεραιότητα στην παιδεία, άρχισε ήδη να κινεί, από το 1982, τις δημοκρατικές διαδικασίες που είχαν σαν αποτέλεσμα τη λήψη θεμελιωδών αποφάσεων, όπως η δυνατότητα για οριζόντια και κάθετη κινητικότητα των μαθητών και σπουδαστών, η κατάργηση των διακρίσεων μεταξύ των δύο φύλων, ο εκδημοκρατισμός της παιδείας καθώς και η ψήφιση του Ν. 1268/82 για τη δομή και λειτουργία των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (ΑΕΙ). Ο Νόμος 1268/82 καταργεί το φεουδαρχικό θεσμό της έδρας, δημιουργεί τον τομέα και παρέχει τις εγγυήσεις για εκδημοκρατισμό στα πανεπιστήμια, για διενέργεια ουσιαστικής έρευνας, για ελεύθερη και αδογμάτιστη διακίνηση ιδεών και άσκηση κοινωνικού και ακαδημαϊκού ελέγχου.

Εξακολουθούν παρ' όλα αυτά να υπάρχουν βασικά προβλήματα σ' όλες τις βαθμίδες εκπαίδευσης όπως η ανεπάρκεια και έλλειψη κτιρίων, ιδιαίτερα στα μεγάλα αστικά κέντρα, η λειτουργία πολύ μικρών δημοτικών σχολείων κυρίως στην περιφέρεια, ο άνισος καταμερισμός της υλικοτεχνικής υποδομής και του προσωπικού στη μέση εκπαίδευση και, τέλος, η αναχρονιστική σύνθεση και προσανατολισμός των προγραμμάτων. Η ανάπτυξη στο παρελθόν ενός έντονα συγκεντρωτικού εκπαιδευτικού συστήματος, που το χαρακτήριζε η έλλειψη της απαραίτητης επικοινωνίας με τις ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας και της οικονομικής ανάπτυξης, είναι ίσως το βασικότερο πρόβλημα στη διαμόρφωση της εκπαιδευτικής πολιτικής.

Η αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών προδιαγράφει και τις θεμελιακές επιδιώξεις του πενταετούς προγράμματος, που είναι:

— η δημιουργία της απαραίτητης υποδομής,

— η κατάργηση των φραγμών στη μόρφωση και η δημιουργία κατά το δυνατόν, ίσως ευκαιριών εκπαίδευσης για όλους τους πολίτες,

— η αναμόρφωση των προγραμμάτων και του περιεχομένου σπουδών σ' όλες τις βαθμίδες και, τέλος,

— η αναθεώρηση του μηχανισμού διοίκησης σ' όλες τις βαθμίδες εκπαίδευσης.

Το κτιριακό είναι ένα από τα σοβαρότερα προβλήματα, για όλες τις κατηγορίες και βαθμίδες εκπαίδευσης. Όσο θα παραμένει άλυτο αυτό το πρόβλημα, αναγκαστικά θα παραμένουν άλυτα και πολλά άλλα. Η λύση όμως του κτιριακού είναι εξαιρετικά δύσκολη αν επιχειρηθεί μόνον μέσω του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων. Ό,τι δεν έγινε τα τελευταία χρόνια στον τόπο μας —για να μπορούν, σήμερα, όλοι οι γονείς να στέλνουν τα παιδιά τους πρωί στο σχολείο και όλοι οι φοιτητές να μαθαίνουν γράμματα στον τόπο τους— δεν είναι δυνατόν να γίνει σε μια πενταετία (δεν εξασφαλίστηκαν γήπεδα που σήμερα κοστίζουν τουλάχιστον 50 δις δρχ. και δεν χτίστηκαν αίθουσες που σήμερα κοστίζουν τουλάχιστον 150 δις δρχ.). Με αυτά τα δεδομένα, βασική επιδίωξη της Κυβέρνησης θα είναι η εξάντληση, στη διάρκεια της πενταετίας, όλων των πιστοδοτικών ικανοτήτων του Κράτους από εσωτερικές και εξωτερικές πηγές παράλληλα με την εξεύρεση και άλλων, άμεσων ή και έμμεσων, τρόπων χρηματοδότησης ενός φιλόδοξου προγράμματος πλατειάς κινητοποίησης όλων εκείνων που πιστεύεται ότι μπορούν να συμβάλλουν στη λύση του προβλήματος, με πρώτους την τοπική αυτοδιοίκηση και τους κοινωνικούς φορείς.

Στα πλαίσια αυτής της επιδίωξης τοποθετούνται οι ακόλουθοι στόχοι και επιλογές. Η αποπεράτωση, μέσα στην πενταετία, όλων εκείνων των έργων που έχουν ενταχθεί σε προγράμματα και εκτελούνται αυτή τη στιγμή. Ο σχεδιασμός πριν το τέλος της πενταετίας —και η ένταξη σε σχετικά προγράμματα— όλης της υποδομής που χρειάζεται ώστε, στα μέσα της επόμενης πενταετίας, να έχει λυθεί το κτιριακό για όλες τις μονάδες της προπανεπιστημιακής εκπαίδευσης. Η επανεκτίμηση των επενδυτικών προγραμμάτων όλων των ιδρυμάτων της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, με γνώμονα τους στόχους που διατυπώνονται παρακάτω για ίδρυση παιδαγωγικών τμημάτων στα πανεπιστήμια και Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (ΤΕΙ). Και, τέλος, η εξασφάλιση και η κατοχύρωση για λογαριασμό των περιφερειακών πανεπιστημίων που λειτουργούν σήμερα —αλλά και αυτών που πρόκειται να ιδρυθούν— όλων εκείνων των εκτάσεων, που χρειάζονται για μια δυναμική πλήρη ανάπτυξή τους.

Η διασφάλιση ταχύρρυθμης αποκεντρωμένης και προγραμματισμένης εκπαίδευσης και επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών όλων των βαθμίδων καθώς και η ικανοποίηση των δίκαιων επιστημονικών, κοινωνικών και οικονομικών διεκδικήσεών τους, αποτελεί αναγκαίο συμπλήρωμα για τη διασφάλιση των προϋποθέσεων που θα συμβάλουν στην υλοποίηση των διαρθρωτικών αλλαγών στον τομέα της παιδείας. Ειδικότερα για τα Πανεπιστήμια, θα ολοκληρωθούν οι προϋποθέσεις για την αφοσίωση των Πανεπιστημιακών Δασκάλων στην εκπαιδευτική κι ερευνητική δουλειά, με τη θέσπιση κι αυστηρή υλοποίηση του ασυμβίβαστου της εξωπανεπιστημιακής επαγγελματικής απασχόλησης των μελών του Διδακτικού Επιστημονικού Προσωπικού (ΔΕΠ).

Η κατάργηση των φραγμών στη μόρφωση και η διαμόρφωση των προϋποθέσεων και της δυνατότητας πρόσβασης σε κάθε βαθμίδα της εκπαίδευσης, για κάθε νέο και νέα μας μέσα από το δημόσιο, εθνικό σύστημα παιδείας καθώς και η παροχή δυνατοτήτων εκπαίδευσης σε κάθε γωνιά της χώρας, με απόλυτη προτεραιότητα στις ακριτικές περιοχές και στις υποβαθμισμένες περιοχές των αστικών κέντρων, θα συμβάλει στην κατάργηση της ιδιωτικής εκπαίδευσης με μέτρα, που θα αποβλέπουν στην αρμονική ένταξή της στο δημόσιο Εθνικό Σύστημα Παιδείας, με εξασφάλιση όλων των εργαζομένων, διασφάλιση της εκπαιδευτικής συνέχειας για τους μαθητές και με την αντιμετώπιση, σύμφωνα με το Σύνταγμα, των δικαίων απαιτήσεων των ιδιοκτητών. Η ίδρυση σχολικών μονάδων στο εξωτερικό, ισότιμων με αυτές του εσωτερικού, θα αποτελέσει, ακόμα, τον αναγκαίο κρίκο για την ομαλή μελλοντική ενσωμάτωση των ελλήνων του εξωτερικού.

Η αναμόρφωση των αναλυτικών προγραμμάτων όλων των κατηγοριών και βαθμίδων εκπαίδευσης αποτελεί προϋπόθεση όχι μόνο για την εναρμόνιση του περιεχόμενου της εκπαίδευσης με τις κοινωνικές και παραγωγικές διαδικασίες αλλά και για την καλλιέργεια, από τις πρώτες κι όλας βαθμίδες, της ελεύθερης και δημιουργικής αναζήτησης, της ισότητας των δύο φύλων και της εξοικείωσης με τους δημοκρατικούς θεσμούς και τη δημοκρατική διαδικασία. Στα πλαίσια της σύνδεσης του εκπαιδευτικού συστήματος με τις μακρόχρονες ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας, θα οργανωθεί Εθνικό Πρόγραμμα Επαγγελματικού Προσανατολισμού, ενώ σε συνεργασία με άλλους κρατικούς φορείς καθώς και με τα ΑΕΙ, τους φορείς των διδασκόντων και κυρίως την Τοπική Αυτοδιοίκηση, θα οργανωθούν ουσιαστικά προγράμματα τεχνικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης, λαϊκής επιμόρφωσης και συνεχιζόμενης εκπαίδευσης.

Τέλος, βασική επιδίωξη είναι η αναμόρφωση των θεσμικών πλαισίων όλων των βαθμίδων εκπαίδευσης και όλων των οργανισμών και ιδρυμάτων του Υπουργείου Παιδείας. Η αναμόρφωση αυτή στοχεύει στην εγκαθίδρυση ενός δυναμικού μηχανισμού διοίκησης του εκπαιδευτικού συστήματος, με κύρια χαρακτηριστικά του την ευελιξία, την προσαρμοστικότητα, την εναλλαγή στην ανάθεση και την ανάληψη καθηκόντων στο σύστημα, την υπεύθυνη διαχείριση και την οικονομία, την αποκέντρωση, τον κοινωνικό έλεγχο και την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας.

Αναφορικά με την π ρ ο σ χ ο λ ι κ ή α γ ω γ ή, μέσα στην πενταετία θα καλυφθεί όσο το δυνατόν μεγαλύτερο μέρος της κοινωνικής ζήτησης για εκπαίδευση (υπολογίζεται σε 280 χιλιάδες θέσεις) και θα δημιουργηθούν προϋποθέσεις για δυνατότητες προσχολικής αγωγής σε 190 χιλιάδες νήπια (έναντι 150 χιλιάδων που είναι σήμερα). Η πλήρη κάλυψη των αναγκών θα πραγματοποιηθεί μέσα στην επόμενη πενταετία.

Στη δ η μ ο τ ι κ ή ε κ π α ί δ ε υ σ η, θα δοθεί προτεραιότητα στη δημιουργία ευνοϊκότερων συνθηκών διδασκαλίας και μάθησης, με προτεραιότητα τις ακριτικές και ορεινές περιοχές και τις εργατικές συνοικίες των μεγάλων αστικών κέντρων. Θα αναπτυχθούν, επίσης, προγράμματα ειδικής εκπαίδευσης και ειδικά σχολεία για προβληματικά παιδιά, όπου αυτό επιβάλλεται από παιδαγωγική πάντοτε σκοπιά.

Στη μ έ σ η ε κ π α ί δ ε υ σ η, θα επιδιωχθεί η αυστηρή εφαρμογή της εννιάχρονης υποχρεωτικής φοίτησης (με προοπτική να γίνει δεκάχρονη και σταδιακά δωδεκάχρονη) και η εδραίωση της ισοτιμίας της γενικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης. Στα πλαίσια αυτών των επιδιώξεων τοποθετούνται η ίδρυση, στις έδρες των νομών και σε

άλλες πόλεις, ενιαίων πολυκλαδικών λυκείων και ο εμπλουτισμός των αναλυτικών προγραμμάτων με νέα τεχνολογικά μαθήματα.

Στο μεταβατικό στάδιο από τη μέση στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, βασική επιδίωξη είναι η ελαχιστοποίηση και σταδιακή εξάλειψη της ανάγκης των νέων να καταφεύγουν σε φροντιστήρια. Αυτό θα επιτευχθεί με την ολοκλήρωση των μέτρων σωστής προετοιμασίας, μέσα στο λύκειο, με την εξασφάλιση για κάθε νέο και νέα και κάθε εργαζόμενο, δυνατοτήτων ισότιμης προετοιμασίας για την τριτοβάθμια εκπαίδευση, μέσα από τα Μεταλυκειακά Προπαρασκευαστικά Κέντρα ενώ θα κατοχυρωθεί αντίστοιχα η ελευθερία των νέων για μόρφωση σε τομείς που επιθυμούν, με παράλληλη, αξιόπιστη και συνεχή πληροφόρηση για τις δυνατότητες μελλοντικής απασχόλησης στον κλάδο της επιλογής τους.

Στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, βασική επιδίωξη είναι η δημιουργία υποδομής ικανής να δέχεται έναν σημαντικά μεγαλύτερο αριθμό σπουδαστών. Στα πλαίσια αυτής της επιδίωξης τοποθετούνται: Η παροχή δυνατοτήτων εκπαίδευσης στο προπτυχιακό επίπεδο σε ένα πολύ ευρύτερο φάσμα επιστημών, γραμμάτων και τεχνών. Η παροχή αναλόγων δυνατοτήτων εκπαίδευσης αλλά και ουσιαστικής έρευνας στο μεταπτυχιακό επίπεδο. Η κατάργηση των ΚΑΤΕΕ και η ίδρυση - με γνώμονα την ανάγκη για αυτοδύναμη ανάπτυξη του τόπου - τεχνολογικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων που θα λειτουργούν με βάση τις αρχές του νέου θεμελιακού νόμου, οι διαδικασίες κατάρτισης του οποίου άρχισαν και θα ολοκληρωθούν μέσα στο 1983. Η ανάπτυξη των περιφερειακών πανεπιστημίων που λειτουργούν σήμερα και η ίδρυση και ανάπτυξη των τριών νέων, Αιγαίου, Ιονίου και Θεσσαλίας. Η επιστημονική θεμελίωση των παιδαγωγικών επιστημών (κατάργηση των παιδαγωγικών ακαδημιών και των σχολών νηπιαγωγών και ίδρυση παιδαγωγικών τμημάτων στα πανεπιστήμια). Η ίδρυση δεύτερου Πανεπιστημίου στο νομό Αττικής, του Αττικού Πανεπιστημίου, με κριτήρια που ορίζονται στο άρθρο 6 του Ν. 1268/82 για τη δομή και λειτουργία των ΑΕΙ. Η ενίσχυση των καλών τεχνών, ιδιαίτερα στο βορειοελλαδικό χώρο (Θεσσαλονίκη). Η επιστημονική θεμελίωση των σπουδών και της έρευνας γύρω από τα θέματα φυσικής αγωγής και αθλητισμού (κατάργηση εθνικής ακαδημίας σωματικής αγωγής και ίδρυση πανεπιστημιακών τμημάτων). Η οργάνωση της έρευνας στα ΑΕΙ, για την ικανοποίηση, ταυτόχρονα, ερευνητικών και εκπαιδευτικών αναγκών όπως θα καθορίζονται από τα Υπουργεία Έρευνας και Τεχνολογίας και Παιδείας, μέσω της Εθνικής Ακαδημίας Γραμμάτων και Επιστημών (ΕΑΓΕ) και του Εθνικού Συμβουλίου Ανώτατης Παιδείας (ΕΣΑΠ).

Παράλληλα με την ανάπτυξη του επίσημου εκπαιδευτικού συστήματος, θα καθιερωθούν και θα προωθηθούν από τους δημόσιους φορείς προγράμματα που θα συμβάλλουν στη συνεχιζόμενη εκπαίδευση. Η επιλογή αυτή, που ικανοποιεί τη βασική ανάγκη για παραπέρα γνώση, στηρίζει, ταυτόχρονα, τους νέους προσανατολισμούς στην απασχόληση και δένει τους χώρους μόρφωσης και δουλειάς, μειώνοντας τις αντιθέσεις ανάμεσα στην πνευματική και χειρωνακτική εργασία. Στα πλαίσια αυτά θα εξασφαλίζεται η δυνατότητα παρακολούθησης προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης και μετεκπαίδευσης, ιδιαίτερα στους άνεργους, ενώ θα παρέχονται ευκαιρίες στους εργαζόμενους να συμμετέχουν σε προγράμματα επιμόρφωσης που ν' αξιοποιούν ικανότητες για επαγγελματική εξέλιξη και να συμβάλλουν στην αύξηση της παραγωγικότητας. Μέσα στα πλαίσια της υλοποίησης του δημοκρατικού προγραμματισμού θα αναπτυχθεί, τέλος, ένα ευρύ πρόγραμμα εκλαΐκευσης και διάδοσης των επιστημονικών γνώσεων και ευρείας ενημέρωσης του κοινωνικού συνόλου καθώς και προγράμματα που θα προωθούν τον εποικοδομητικό διάλογο μεταξύ πολιτών και κράτους.

Τέλος, η ανάπτυξη του θεσμού της λαϊκής επιμόρφωσης θα συμβάλει ουσιαστικά στην εξασφάλιση της ποιοτικής διάστασης της λαϊκής συμμετοχής σ' όλες τις φάσεις του δημοκρατικού προγραμματισμού, μια και η λαϊκή συμμετοχή στις διαδικασίες και στις αποφάσεις κάθε κοινωνικο-οικονομικής δραστηριότητας προϋποθέτει γνώση, συνειδητοποίηση, δυνατότητα ανάλυσης και, τέλος, δυνατότητα διαμόρφωσης τεκμηριωμένων προτάσεων για επίλυση των προβλημάτων.

Η ανάπτυξη προγραμμάτων λαϊκής επιμόρφωσης, που απευθύνονται σε κάθε πολίτη και εργαζόμενο ανεξάρτητα από εκπαιδευτικό επίπεδο, ηλικία και φύλο, είναι βασική επιδίωξη του πενταετούς προγράμματος. Με την ενημέρωση των υποαπασχολούμενων και άνεργων, των ευπαθών ομάδων, των παλιννοστούντων μεταναστών ή των γυναικών που επιθυμούν να εργαστούν ή να αλλάξουν επάγγελμα, με το συνεχή διάλογο γύρω από σημαντικά οικονομικά, κοινωνικά, εργασιακά, πολιτιστικά και περιβαλλοντικά προβλήματα ο λαός αποκτά καθοριστική δύναμη στην εξέλιξη των οικονομικών και κοινωνικών μετασχηματισμών και αναδεικνύεται σε μοναδικό ρυθμιστή της πορείας του με τη δυνατότητα συμμετοχής και άσκησης ελέγχου.

Προγράμματα που θα υλοποιήσουν αυτή την επιδίωξη θα πραγματοποιηθούν από τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, από τους Αγροτικούς Συλλόγους και Συνεταιρισμούς, από την ΓΣΕΕ, τα Εργατικά Κέντρα, τις Ομοσπονδίες και τα Εργατικά Σωματεία, τα Επιμελητήρια, τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης κλπ., με κύριο συντονιστικό όργανο το νεοϊδρυόμενο Υφυπουργείο Λαϊκής Επιμόρφωσης. Ειδικότερα, η ανάπτυξη του θεσμού της λαϊκής επιμόρφωσης θα βασιστεί σε επιμορφωτικά προγράμματα, στα πλαίσια των συνδικαλιστικών και επαγγελματικών φορέων των εργαζομένων, σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και σε προγράμματα για ειδικές ομάδες του πληθυσμού όπως η εργαζόμενη γυναίκα, οι νέοι, οι παλλιννοστούντες μετανάστες.

3.2.2. Μέτρα Εκπαιδευτικής Πολιτικής.

Για τη δημιουργία της απαραίτητης υλικοτεχνικής υποδομής, τα σπουδαιότερα μέτρα πολιτικής περιλαμβάνουν:

— Επανεκτίμηση του ρόλου και της αποστολής των τεχνικών υπηρεσιών που είναι υπεύθυνες σε εθνικό ή και σε περιφερειακό επίπεδο για μελέτες, κατασκευές και επισκευές σχολικών κτιρίων.

— Επαναπροσδιορισμό αρμοδιοτήτων αυτών των οργάνων με κριτήρια την αποτελεσματικότητα, την οικονομία, και την αποκέντρωση.

— Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε δήμους και κοινότητες ιδιαίτερα όταν πρόκειται για μεγάλες κοινότητες και για μικρούς ή μεσαίους δήμους.

— Αξιοποίηση των δυνατοτήτων συνεργατικών και δημοτικών επιχειρήσεων.

— Αξιοποίηση και παραγωγική διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων για τις περιπτώσεις ιδρυμάτων που έχουν δική τους περιουσία από κληροδοτήματα, δωρεές κλπ.

Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων του διδακτικού και μη διδακτικού προσωπικού, τα σπουδαιότερα μέτρα πολιτικής θα είναι:

— Η βελτίωση των προγραμμάτων και της λειτουργίας των σχολών επιμόρφωσης δημοτικής και μέσης εκπαίδευσης (Σχολή Επιμόρφωσης Λειτουργών Δημοτικής Εκπαίδευσης ΣΕΛΔΕ, Σχολή Επιμόρφωσης Λειτουργών Μέσης Εκπαίδευσης ΣΕΛΜΕ, Σχολή Επιμόρφωσης Λειτουργών Επαγγελματικής - Τεχνικής Εκπαίδευσης ΣΕΛΕΤΕ) μέχρι ν' αρχίσει —εντός της πενταετίας— η λειτουργία των παιδαγωγικών τμημάτων στα πανεπιστήμια, οπότε, θα επαναπροσδιοριστεί ο ρόλος και η αποστολή αυτών των σχολών.

— Η κατάργηση, μόλις αρχίσουν να λειτουργούν τα παιδαγωγικά τμήματα στα Πανεπιστήμια, των Διδασκαλείων Μέσης και Δημοτικής Εκπαίδευσης.

— Η χορήγηση, με αυστηρά και αντικειμενικά κριτήρια επιλογής, υποτροφιών σε νέους εκπαιδευτικούς και διοικητικούς υπαλλήλους που έχουν τη φιλοδοξία και τη διάθεση για σοβαρές μεταπτυχιακές σπουδές και έρευνα στο εσωτερικό ή και το εξωτερικό.

— Η αξιοποίηση των εκπαιδευτικών που έχουν κάνει σοβαρές μεταπτυχιακές σπουδές.

Η τρίτη ομάδα μέτρων πολιτικής —για υποστήριξη στόχων που έχουν επίκεντρο το περιεχόμενο σπουδών— περιλαμβάνει τα εξής:

— Επανεκτίμηση του ρόλου, της δομής και λειτουργίας του Κέντρου Εκπαιδευτικών Μελετών και Επιμόρφωσης (ΚΕΜΕ), καθώς και επιστημονική αλλά και υλική ενίσχυσή του, ώστε να μπορεί να ανταποκρίνεται γρήγορα και αποτελεσματικά στις ανάγκες ριζικής αναμόρφωσης των αναλυτικών προγραμμάτων και, προπάντων, στις ανάγκες επιστημονικής θεμελίωσης των διαφόρων αποφάσεων και υποδείξεων.

— Αξιολόγηση του έργου και της αποστολής του Οργανισμού Έκδοσης Διδακτικών Βιβλίων (ΟΕΔΒ) και του Εργοστασίου Κατασκευής Εποπτικών Μέσων Διδασκαλίας και αναμόρφωσή τους, με γνώμονα την αποτελεσματικότητά τους και την εξοικονόμηση δημόσιου χρήματος.

— Συντονισμό των προγραμμάτων εκπαίδευσης των άλλων υπουργείων με εκείνα του Υπουργείου Παιδείας, με κριτήρια: την αποτελεσματικότητα, την οικονομία, τη διασφάλιση της στάθμης σπουδών και την αποφυγή επικαλύψεων.

— Κατάργηση των πρότυπων σχολείων, που στην πραγματικότητα είναι προνομιακά σχολεία, και δημιουργία καθαρά πειραματικών σχολείων.

— Ένταξη στο επίσημο εκπαιδευτικό σύστημα της καλλιτεχνικής παιδείας και εκπαίδευσης.

Για την υποστήριξη, τέλος, επιδιώξεων και στόχων που έχουν επίκεντρο τη διοίκηση, εποπτεία και διαχείριση του εκπαιδευτικού συστήματος, τα σπουδαιότερα μέτρα πολιτικής εντοπίζονται:

— Στον επαναπροσδιορισμό των αρμοδιοτήτων των κεντρικών και περιφερειακών οργάνων του Υπουργείου Παιδείας (ριζική αναμόρφωση του Π.Δ. 147/1976 και των άλλων σχετικών νομοθετημάτων) με κριτήριο την ανάγκη αποκέντρωσης.

— Στη μελέτη και τον καθορισμό, μέσα στο 1983, των λεπτομερειών ενός εθνικού προγράμματος ικανοποίησης των αναγκών για ελληνική παιδεία και εκπαίδευση των ελλήνων της διασποράς.

Μέτρα Πολιτικής κατά Βαθμίδα

Προσχολική Αγωγή: Γενικεύεται η προσχολική αγωγή σε δημόσια νηπιαγωγεία, σε ένα ενιαίο πλαίσιο παιδικών κέντρων που ιδρύονται σταδιακά και θα συνδυάζονται με βρεφικούς και παιδικούς σταθμούς. Το Υπουργείο Παιδείας θα ιδρύει νηπιαγωγεία μετά από προτάσεις των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, με την προϋπόθεση ότι θα έχει εξασφαλιστεί, με κατάλληλη αξιοποίηση της δημόσιας και δημοτικής περιουσίας και την πρωτοβουλία της τοπικής αυτοδιοίκησης, η απαραίτητη υλικοτεχνική υποδομή.

Δημοτική Εκπαίδευση: Επαναπροσδιορίζονται τα κριτήρια ίδρυσης, κατάργησης, συγχώνευσης ή ομαδοποίησης μικρών μη βιώσιμων δημοτικών σχολείων από μικτά περιφερειακά όργανα στα οποία μετέχουν όχι μόνον εκπαιδευτικοί αλλά και εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλων Υπουργείων Εσωτερικών, Εθνικής Οικονομίας, Χωροταξίας και Εργασίας. Ενισχύονται όλες οι πρωτοβουλίες που θα καταστήσουν το δημοτικό σχολείο πόλο έλξης της κοινωνίας που το περιβάλλει.

Μέση Εκπαίδευση: Επαναπροσδιορίζονται τα κριτήρια ίδρυσης, συγχώνευσης, κατάργησης και ομαδοποίησης σχολικών μονάδων του πρώτου και δεύτερου κύκλου. Αναπτύσσονται ουσιαστικά προγράμματα επαγγελματικού προσανατολισμού και επεκτείνονται σταδιακά σε όλες τις τάξεις των γυμνασίων και των σχολικών μονάδων του δεύτερου κύκλου. Αναθεωρούνται ριζικά τα ωρολόγια και αναλυτικά προγράμματα των γυμνασίων και συγγράφονται νέα σύγχρονα βιβλία. Συνολικά, για την Προσχολική, Δημοτική και Μέση Εκπαίδευση, καταργούνται οι νόμοι 309/76 και 576/77 και επαναπροσδιορίζεται το περιεχόμενο σπουδών στον πρώτο και δεύτερο κύκλο μέσα από τις διατάξεις ενός Βασικού Νόμου για τη δομή και λειτουργία της Προσχολικής, της Δημοτικής και της Μέσης Εκπαίδευσης.

Τριτοβάθμια Εκπαίδευση: Καταργείται ο Ν. 576/77 και αρχίζουν οι διαδικασίες κατάρτισης μέσα στο 1983 ενός Βασικού Νόμου για τη δομή και λειτουργία των Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (ΤΕΙ), ανάλογου με αυτόν που ψηφίστηκε πρόσφατα για τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΕΙ). Οι πάγιες εγκαταστάσεις των παιδαγωγικών ακαδημιών που καταργούνται, χρησιμοποιούνται, εφόσον προσφέρονται, και γίνεται εξοικονόμηση δημόσιου χρήματος, για τη στέγαση παιδαγωγικών τμημάτων των πανεπιστημίων ή και για τη στέγαση άλλων τύπων σχολικών μονάδων (π.χ. πολυκλαδικών λυκείων, ερευνητικών ινστιτούτων κ.ά.).

Ιδρύεται και λειτουργεί η Εθνική Ακαδημία Γραμμάτων και Επιστημών (ΕΑΓΕ) καθώς και το Εθνικό Συμβούλιο Ανώτατης Παιδείας (ΕΣΑΠ), στα πλαίσια του νόμου 1268/1982 για τα ΑΕΙ.

Ιδρύονται σχολές τεχνών (μουσικής, θεάτρου, κινηματογράφου, χορού, εικαστικών και άλλων τεχνών) με κριτήρια (α) την αυξανόμενη κοινωνική ζήτηση για ανώτατη καλλιτεχνική παιδεία και εκπαίδευση στη χώρα μας, (β) τις επιτακτικές ανάγκες των σχολικών μονάδων της προπανεπιστημιακής εκπαίδευσης σε πτυχιούχους ΑΕΙ για τη στελέχωση των σχολείων μας και για τη δημιουργία καλλιτεχνικής βάσης στον τόπο μας (για το σκοπό αυτό θα ιδρυθούν ειδικά παιδαγωγικά τμήματα), (γ) την ανάγκη για μια αρμονική σύζευξη επιστημών και καλλιτεχνικής αγωγής και παιδείας, (δ) τη γεωγραφική αποκέντρωση της καλλιτεχνικής δημιουργίας και παιδείας, και, τέλος, (ε) την ανάγκη αξιοποίησης της σύγχρονης τεχνολογίας και προώθησης της πανεπιστημιακής έρευνας (ανακάλυψη, συντήρηση και ταξινόμηση των εθνικών και λαϊκών θησαυρών με ηχογραφήσεις, εκδόσεις, συλλογές κλπ.).

Επίσης, συντάσσονται εσωτερικοί κανονισμοί στα ΑΕΙ, ιδρύονται Μεταπτυχιακές Σχολές και ιδρύεται Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου για τους σκοπούς που ορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 8 του Νόμου 1268/82 (ανεύρεση και απόκτηση γής, προγραμματισμό δημοσίων επενδύσεων, και μελέτη, εκτέλεση και επίβλεψη έργων κλπ.) σε συνδυασμό και συνεξέταση, κατά την ίδρυσή τους, των αρμοδιοτήτων και των σκοπών του Οργανισμού Σχολικών Κτιρίων (ΟΣΚ).

Επανεκτιμούνται οι μηχανισμοί χρηματοδότησης της ανώτατης εκπαίδευσης και η επεξεργασία των λεπτομερειών ενός Γενικού Σχεδίου Χρηματοδότησης των ΑΕΙ, απαλλαγμένο από τον αυστηρό κρατικό διαχειριστικό και άλλο έλεγχο, σε αρμονία με το Ν. 1268/82 και με προβλέψεις για νέες πηγές εσόδων για τη διδασκαλία και την επιστημονική έρευνα, σε συνεργασία με το Υπουργείο Έρευνας και Τεχνολογίας.

Συνεχιζόμενη Εκπαίδευση και Λαϊκή Επιμόρφωση: Για την υλοποίηση των επιδιώξεων και στόχων που διατυπώθηκαν προηγουμένως και σε συνεργασία με τα υπουργεία Εργασίας (ΟΑΕΔ), Προεδρίας της Κυβέρνησης (Υφυπουργείο Νέας Γενιάς) και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θα λειτουργήσουν, σε κάθε πρωτεύουσα νομού και στις κυριότερες πόλεις, μονάδες τεχνικής - επαγγελματικής εκπαίδευσης και ειδικά προγράμματα ταχύρρυθμης εκπαίδευσης.

Ιδιαίτερη σημασία προσλαμβάνουν, η επιμόρφωση των νέων εργαζομένων, κυρίως όσων δεν εφοίτησαν στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, καθώς και η επεξεργασία ειδικών προγραμμάτων για τους παλιννοστούντες και τους επαναπατριζόμενους.

Για την εδραίωση του νέου θεσμού της Λαϊκής Επιμόρφωσης και με την εποπτεία ενός τρίτου Υφυπουργείου Παιδείας, υλοποιείται ο Κανονισμός Λαϊκής Επιμόρφωσης ώστε να παρέχονται οι εγγυήσεις υλοποίησης των βασικών στόχων του προγράμματος. Σε κάθε νομό, μέσα στο 1983, δημιουργείται έτσι Συμβούλιο Λαϊκής Επιμόρφωσης (ΣΛΕ) με στόχο την ανίχνευση των επιμορφωτικών αναγκών, την εκπαίδευση των επιμορφωτών και την κατάρτιση προγραμμάτων προσαρμοσμένων στις τοπικές συνθήκες. Συνιστούνται επίσης Νομαρχιακές Επιτροπές Λαϊκής Επιμόρφωσης (ΝΕΛΕ) στις οποίες, εκτός απ' τους τοπικούς κρατικούς επιμορφωτικούς φορείς, εκπροσωπούνται τα επιμελητήρια του Νομού (Εικαστικών Τεχνών, Γεωτεχνικό, Τεχνικό, Βιοτεχνικό και Εμπορoβιομηχανικό), το Τοπικό Εργατικό Κέντρο, η Ένωση Αγροτικών Συλλόγων και Γεωργικών Συνεταιρισμών, η Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων και συμμετέχουν εκπρόσωποι της Πρωτοβάθμιας, Δευτεροβάθμιας και Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης.

Με τα μέτρα αυτά, το εκπαιδευτικό σύστημα θ' αγκαλιάσει προοδευτικά κάθε Έλληνα, στο χωριό και στην πόλη, εκπληρώνοντας έναν από τους θεμελιωδέστερους προγραμματικούς στόχους του πενταετούς, την παροχή ίσων ευκαιριών προσπέλασης, στο κοινωνικό αγαθό της παιδείας, σε όλους τους Έλληνες.

3.3. Δημογραφικές Προοπτικές, Εργατικό Δυναμικό και Απασχόληση

Προβλήματα και Στόχοι.

Οι παραπάνω στόχοι και τα μέτρα πολιτικής στον τομέα της εκπαίδευσης είναι βασικές προϋποθέσεις για την ανάσχεση των αρνητικών δημογραφικών τάσεων και τη βαθμιαία εξισορρόπηση στην αγορά εργασίας.

Η μείωση της γεννητικότητας σε συνδυασμό και με την ακόμη σχετικά υψηλή βρεφική θνησιμότητα, είχαν σαν συνέπεια η φυσική αύξηση του πληθυσμού να μειωθεί στο ήμισυ εκείνης της πρώτης μεταπολεμικής περιόδου. Παίρνοντας υπόψη τη φθίνουσα τάση της φυσικής αύξησης και εκτιμώντας την καθαρή παλιννόστηση γύρω στα 50—80 χιλιάδες άτομα, ο πληθυσμός σ' όλη τη χώρα μέχρι το 1987 υπολογίζεται συνολικά ότι θα φθάσει τα 10.140.000 άτομα. Η αύξηση αυτή, που δεν ξεπερνά τα 400 χιλιάδες άτομα, προβλέπεται να πραγματοποιηθεί κατά 70% στις δύο μεγάλες περιφέρειες της χώρας.

Η εσωτερική μετακίνηση του πληθυσμού προς τις μεγάλες πόλεις αλλά και η μετανάστευση στο εξωτερικό ήταν, κατά κύριο λόγο, αποτέλεσμα της κατάρρευσης των παραγωγικών δομών στην περιφέρεια. Η εγκατάλειψη της υπαίθρου από το ίδιο το Κράτος και η ύπαρξη τόσων και τόσων ξεχασμένων γωνιών της Ελλάδας, γέννησαν τόσο τα προβλήματα των πόλεων και της μετανάστευσης όσο και τη ραγδαία υποβάθμιση της ποιότητας της ζωής στις μεγάλες αστικές περιοχές της χώρας μας.

Η πραγματικότητα αυτή προσδιορίζει και τη βασική επιδίωξη του Προγράμματος στον τομέα αυτό που είναι η ανάσχεση των αρνητικών δημογραφικών τάσεων και η βελτίωση των πληθυσμιακών εξελίξεων. Εθνικοί, δημογραφικοί και οικονομικοί λόγοι επιβάλλουν την επιτάχυνση της αύξησης του πληθυσμού της Ελλάδας. Ο στόχος αυτός μπορεί να πραγματοποιηθεί με τη συγκράτηση της πτωτικής τάσης της γεννητικότητας του πληθυσμού, τη μείωση της θνησιμότητας και τη σταδιακή παλιννόστηση και αποκατάσταση των Ελλήνων μεταναστών, πολιτικών προσφύγων και επιστημόνων, με στόχο την αρμονική κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ένταξή τους στην πατρίδα. Ταυτόχρονα με την περιφερειακή ανάπτυξη και αποκέντρωση και την ανασυγκρότηση του παραγωγικού ιστού κάθε νομού, επιδιώκεται η μείωση της ανισοκατανομής στον ελληνικό χώρο τόσο του πληθυσμού όσο και του εργατικού δυναμικού.

Από τη συνολική αύξηση του εργατικού δυναμικού στην περίοδο 1971-81, που έφθασε τα 443 χιλιάδες άτομα, οι 287 χιλιάδες συγκεντρώθηκαν στην περιφέρεια πρωτεύουσας και οι 66 χιλιάδες στο πολεοδομικό συγκρότημα Θεσσαλονίκης. Σε πολλές από τις υπόλοιπες 9 περιφέρειες, η αύξηση του εργατικού δυναμικού ήταν μηδαμινή ενώ η διάρθρωσή του δεν άλλαξε σημαντικά μέσα σε 10 χρόνια.

Το πιο χαρακτηριστικό όμως πρόβλημα στη διάρθρωση του εργατικού δυναμικού είναι η ταυτόχρονη εμφάνιση της ανεργίας, αλλά και της έλλειψης εργατικών χεριών στον ίδιο τόπο. Τα αίτια διαφέρουν από περιοχή σε περιοχή αλλά σε γενικές γραμμές πρέπει να αναζητηθούν στο γηρασμό του πληθυσμού και του εργατικού δυναμικού καθώς και τη μετανάστευση των πιο νέων και δυναμικών του στελεχών. Επίσης, η γενικότερη υποβάθμιση της επαγγελματικής εκπαίδευσης καθώς και η ανεπάρκεια προγραμμάτων ταχύρρυθμης εκπαίδευσης και επανεκπαίδευσης, μαζί με την κοινωνική υποτίμηση ορισμένων μορφών παραγωγικής εργασίας που προκάλεσε η γρήγορη, απρογραμμάτιστη ανάπτυξη, έχουν συντελέσει στην εμφάνιση του παραπάνω προβλήματος.

Συμπληρωματικά, πρέπει να τονισθεί ότι η ανεργία ή η υποαπασχόληση στον τόπο μας είναι στη βάση της διαρθρωτική.

Η αντιμετώπισή τους απαιτεί τον εκσυγχρονισμό του επαγγελματικού προσανατολισμού, με έμφαση στην ταχύρρυθμη και ευέλικτη επαγγελματική εκπαίδευση και επανεκπαίδευση, την κινητοποίηση της τοπικής αυτοδιοίκησης για τη δημιουργία κατάλληλων προγραμμάτων συμπληρωματικής απασχόλησης και τη βαθμιαία προσαρμογή του εκπαιδευτικού συστήματος ώστε να λαμβάνει υπόψη και τις ανάγκες της οικονομίας, τόσο σε συνολικά μεγέθη αποφοίτων όσο και στο είδος και την ποιότητα των παρεχομένων σπουδών. Η ριζική αντιμετώπιση του προβλήματος προϋποθέτει την ανασυγκρότηση της παραγωγής στην προοπτική μιας μακρόχρονης ανάπτυξης της οικονομίας.

Μέτρα Πολιτικής.

Για την επίτευξη των παραπάνω στόχων προγραμματίζεται η εξής σειρά μέτρων:

Για την προστασία της οικογένειας και την επιτάχυνση της αύξησης του πληθυσμού:

— Λήψη μέτρων πολιτικής για την απασχόληση των νέων γονέων και βελτίωση της εργασιακής και ασφαλιστικής προστασίας της εργαζόμενης μητέρας.

— Υιοθέτηση στεγαστικής πολιτικής με ευνοϊκούς όρους για τα νέα ζευγάρια.

— Προληπτική υγειονομική περίθαλψη των εγκύων γυναικών και των νέων μητέρων.

— Παροχή ουσιαστικής οικονομικής ενίσχυσης με διάφορους τρόπους στις πολύτεκνες οικογένειες, στα νέα ζευγάρια, για την ελάφρυνση του οικονομικού βάρους δημιουργίας και συντήρησης της οικογένειας.

— Βελτίωση και επέκταση της υποδομής για τη φροντίδα των παιδιών των εργαζομένων μητέρων.

Για τους μετανάστες:

— Διαπραγματεύσεις με τις χώρες όπου υπάρχουν Έλληνες μετανάστες, για τη σύναψη διμερών συμβάσεων κατοχύρωσης των ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των μεταναστών, με βάση τις αρχές των Συμβάσεων και των συστάσεων του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας και άλλων διεθνών οργανισμών.

— Ενίσχυση του αγώνα των μεταναστών για τη διατήρηση της εθνικής και πολιτιστικής τους ταυτότητας.

— **Προώθηση** κατάλληλων εκπαιδευτικών και πολιτιστικών προγραμμάτων.

Για τον επαναπατρισμό των μεταναστών:

— **Αποκατάσταση** των μεταναστών (εξεύρεση εργασίας, αναγνώριση πτυχίων και επαγγελμάτων εξειδίκευσης, δημοσιονομικές διευκολύνσεις κ.λ.π.).

— **Επίλυση** των προβλημάτων κοινωνικής ασφάλισης και προσαρμογής (π.χ. εκπαίδευση παιδιών, στρατιωτική θητεία).

— **Δημιουργία** ευνοϊκών προϋποθέσεων επιχειρηματικής δράσης για τους έλληνες μετανάστες και απόδημους που επιθυμούν να επαναπατριστούν.

— **Ενθάρρυνση** της σωστής λειτουργίας φορέων λαϊκής βάσης ή συνεταιριστικής οργάνωσης, που θα μπορούν να απορροφήσουν το δυναμικό των μεταναστών σε παραγωγικές δραστηριότητες.

— **Σύσταση** φορέα επαναπατρισμού για τον ειδικότερο σχεδιασμό και την υλοποίηση της πολιτικής.

Για τον επαναπατρισμό των πολιτικών προσφύγων:

— **Δημιουργία** των πολιτικών και οικονομικών προϋποθέσεων για τον ελεύθερο επαναπατρισμό των πολιτικών προσφύγων.

— **Υπογραφή** με χώρες της Ανατολικής Ευρώπης συμβάσεων κοινωνικών ασφαλίσεων, μεταφορά και οργανική ένταξη στο ΙΚΑ των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων και των χρόνων προϋπηρεσίας.

— **Βοήθεια** στους επαναπατρισθέντες πολιτικούς πρόσφυγες να εγκατασταθούν και να ενταχθούν στην ελληνική κοινωνία προσφέροντας τις υπηρεσίες τους στην Ελλάδα σαν ειδικευμένοι εργάτες, τεχνικοί και επιστήμονες (εξεύρεση εργασίας, αναγνώριση διπλωμάτων, επανάκτηση της ιθαγένειας και της περιουσίας κ.λ.π.).

Για τον επαναπατρισμό των ελλήνων επιστημόνων του εξωτερικού:

— **Μετάκληση** των ελλήνων επιστημόνων που εργάζονται και διακρίνονται στο εξωτερικό μέσα από τις διαδικασίες της ΕΛΓΕ.

— **Δημιουργία** ευνοϊκών επαγγελματικών και οικονομικών προϋποθέσεων για την εγκατάστασή τους και την αξιοποίησή τους σε ερευνητικά κέντρα, σε εκπαιδευτικά ιδρύματα και σε άλλες δραστηριότητες προς όφελος του Ελληνικού Έθνους.

Για την καταπολέμηση της ανεργίας και πέρα από τη συντονισμένη γενικότερη πολιτική ανάπτυξης που σκιαγραφήθηκε στο Κεφάλαιο 1.1 και τα μέτρα πολιτικής για την προώθηση ταχύρρυθμης και ευέλικτης επαγγελματικής εκπαίδευσης που αναπτύχθηκαν στο Κεφάλαιο 3.3., προωθούνται άμεσα μέσω του Υπουργείου Εργασίας (ΟΑΕΔ) η υλοποίηση βραχυπρόθεσμων μέτρων όπως:

— **Η επιδότηση 20.000** νέων θέσεων εργασίας για νέους κάτω των 30 ετών.

— **Η επιδότηση** των Δήμων, Κοινοτήτων και Κοινωφελών Οργανισμών για την απασχόληση 11.000 ανέργων οικοδόμων και ανειδίκευτων εργατών σε νέα κοινωφελή έργα.

— **Η λήψη** ειδικών μέτρων για την επαγγελματική αποκατάσταση αναπήρων καθώς και για άλλες κατηγορίες που πλήττονται από υψηλή ανεργία όπως οι γυναίκες, καθώς και άτομα που χάνουν τη δουλειά τους εξαιτίας της τεχνολογικής εξέλιξης.

— **Η αναδιάρθρωση** και ριζική βελτίωση της λειτουργικής αποδοτικότητας του ΟΑΕΔ. Για το σκοπό αυτό προγραμματίζεται η μηχανογράφηση των γραφείων του και η πλαισίωσή τους με άτομα εκπαιδευμένα στην τοποθέτηση ανέργων σε θέσεις εργασίας καθώς και με συμβούλους επαγγελματικού προσανατολισμού.

Μεσοπρόθεσμα, **για την κατάλληλη διαχρονική ρύθμιση της προσφοράς και της ζήτησης**, ιδιαίτερο ρόλο θα διαδραματίσει το πρόγραμμα δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων, των πολεοδομικών και εγγειοβελτιωτικών έργων καθώς και των έργων αναβάθμισης της ποιότητας ζωής και προστασίας του περιβάλλοντος.

Για την **καταπολέμηση της εποχιακής ανεργίας**, η συμπληρωματική απασχόληση των αγροτών θα προωθηθεί με την ίδρυση αγροτοβιομηχανικών συγκροτημάτων, βιοτεχνικών συνεταιρισμών και φορέων λαϊκής βάσης. Κεντρικό ρόλο στην προσπάθεια αυτή θα αναλάβει η τοπική αυτοδιοίκηση στον οικονομικό και κοινωνικό τομέα.

Από πλευράς **θεσμικού πλαισίου**, η πολιτική αποβλέπει στην ενίσχυση των κινήτρων που διευκολύνουν την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού μεταξύ τομέων οικονομικής δραστηριότητας, περιοχών της χώρας και επαγγελμάτων. Η ανάπτυξη ενός συστήματος διαρκούς πληροφόρησης των εργαζομένων και εργοδοτών θα βοηθήσει στην εξισορρόπηση της αγοράς εργασίας. Τέλος, η βαθμιαία μεταβολή των σχετικών αμοιβών για κατηγορίες εργατικού δυναμικού ή σε περιφέρειες της χώρας που παρουσιάζουν στενότητες στην αγορά εργασίας, θα συμβάλλει στην εναρμόνιση της προσφοράς με τις ανάγκες. Το μέγεθος και το είδος του ανθρώπινου δυναμικού που θα απαιτήσει η υλοποίηση του Προγράμματος της περιφερειακής ανάπτυξης θα εξασφαλιστεί πρωταρχικά με την κινητοποίηση των τοπικών ανθρώπινων πόρων.

3.4. Εργασιακές Σχέσεις, Συμμετοχή και Συνδικαλισμός

Στον τομέα των εργασιακών σχέσεων, η Κυβέρνηση —σε συνεργασία με τους εργαζόμενους και τους εργοδότες— θα συμβάλει στην εφαρμογή νέων μορφών συμμετοχής των εργαζομένων στη λήψη αποφάσεων, και θα βελτιώσει τις συνθήκες των συλλογικών διαπραγματεύσεων για εθνικές ομοιοεπαγγελματικές συμβάσεις. Ταυτόχρονα θα ενθαρρύνει τις συλλογικές διαπραγματεύσεις και τη σύναψη συμβάσεων σε επίπεδο επιχείρησης παίρνοντας υπόψη τα ιδιαίτερα πλεονεκτήματά τους: την ευελιξία στη διαμόρφωση των αμοιβών ανάλογα με τις ειδικές συνθήκες και την παραγωγικότητα των συγκεκριμένων επιχειρήσεων· την αύξηση της συμμετοχής των εργαζομένων στις εργατικές ενώσεις και την ενίσχυση του συνδικαλισμού· τη διευκόλυνση της συμμετοχής των μισθωτών στη λήψη αποφάσεων την επιχείρηση σαν βήμα προς την αυτοδιαχείριση.

Το Πενταετές Πρόγραμμα προβλέπει την προώθηση της **συμμετοχής των εργαζομένων** στη λήψη και έλεγχο των αποφάσεων στους τόπους δουλειάς, μόρφωσης, κατοικίας, που θα πραγματοποιηθεί με άμεσες και έμμεσες μορφές, όπως είναι οι γενικές συνελεύσεις και τα Εποπτικά Συμβούλια. Άλλωστε, οι αυτοδιαχειριστικές μορφές συμμετοχής έχουν αμεσότερη εφαρμογή στη διοίκηση των δημόσιων οργανισμών και επιχειρήσεων.

Ο **Συνδικαλισμός** αποτελεί βάθρο της Δημοκρατίας και αποφασιστικό μοχλό της Αλλαγής. Με το νέο Προοδευτικό Εργατικό Νόμο δημιουργήθηκε ένα καινούργιο πλαίσιο που εξασφαλίζει τις προϋποθέσεις για τον εκδημοκρατισμό του Συνδικαλιστικού Κινήματος, την ανεξαρτησία και την οικονομική του αυτονομία. Στην προοπτική του Σοσιαλιστικού Μετασχηματισμού, ο ρόλος και η ευθύνη του Συνδικαλιστικού Κινήματος μεγαλώνουν. Απαιτείται μια νέα συνδικαλιστική στρατηγική που θα στοχεύει στην υπεράσπιση των συμφερόντων και των ώριμων διεκδικήσεων των εργαζομένων, με ιδιαίτερη έμφαση —πέρα από τις μισθολογικές διεκδικήσεις— στην κοινή προσπάθεια για τη δημιουργία πλήρους απασχόλησης και νέων μορφών σχέσεων στην παραγωγή για την πραγματοποίηση της Αλλαγής, με

την επαγρύπνιση και την κινητοποίηση των εργαζομένων για την εκπλήρωση των στόχων του Πενταετούς Προγράμματος.

Η συμμετοχή των εργαζομένων δεν περιορίζεται στη διεκδίκηση δικαιωμάτων αλλά προχωρά στις δομές της παραγωγικής διαδικασίας. Βασική επιδίωξη του Πενταετούς Προγράμματος είναι η εδραίωση του Συνεταιριστικού Κινήματος τόσο στη γεωργία όσο και σε άλλες δραστηριότητες, με βάση δημοκρατικές διαδικασίες και με εθελοντική συμμετοχή. Ειδικότερα για τη γεωργία, βασική επιδίωξη είναι η διασύνδεση της παραγωγής, της μεταποίησης και της εμπορίας των αγροτικών προϊόντων με βάση τους αγροτοβιομηχανικούς συνεταιρισμούς.

Στα πλαίσια αυτά, βασικές κατευθύνσεις για τη στήριξη και ανάπτυξη του συνεταιριστικού κινήματος είναι η δημιουργία επαρκούς υλικοτεχνικής και θεσμικής υποδομής καθώς και η ανάπτυξη ενός αποτελεσματικού συστήματος κατάρτισης και επιμόρφωσης συνεταιρισμένων αγροτών. Θα εξασφαλιστεί αντίστοιχα η επαρκής χρηματοδότηση και θα προωθηθεί η δημιουργία ενός αναπτυξιακού πλέγματος κινήτρων προς τις συνεταιρισμένες μονάδες σ' όλο το φάσμα της παραγωγής και εμπορίας. Τέλος, θα επιδιωχθεί η δημιουργία συνεταιριστικών εξαγωγικών φορέων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4
ΕΡΕΥΝΑ ΚΑΙ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ

4.1. Γενικό πλαίσιο

Το Πενταετές Πρόγραμμα 1983—1987 προσδιορίζει, στους διάφορους οικονομικούς τομείς, τους παράγοντες και τις δυνάμεις που χρειάζεται να κινητοποιηθούν έτσι ώστε η διαδικασία αναδιάρθρωσης και ανάπτυξης των παραγωγικών μας δομών να ενσωματώνει και την οικοδόμηση ενός εξελισσόμενου συστήματος προώθησης δημιουργίας και απορρόφησης των ερευνητικών και τεχνολογικών εξελίξεων.

Βασική επιδίωξη της επιστημονικής και τεχνολογικής πολιτικής είναι η δημιουργία θεσμικής, υλικοτεχνικής και ανθρώπινης υποδομής προς ένα ευέλικτο σύστημα, που θα μπορεί να ανταποκριθεί με επιτυχία στις ανάγκες της χώρας.

Η έρευνα για την ανάπτυξη της τεχνολογίας αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο των βαθύτερων αλλαγών που επιτελούνται, στη διεθνή οικονομία, τόσο μεταπολεμικά, όσο και στα πλαίσια της ανίχνευσης μακροπρόθεσμων διεξόδων από την οικονομική κρίση της εποχής μας. Πρόκειται για ένα σύνολο νέων φαινομένων που συσχετίζονται άμεσα με τις εξελίξεις που αναδιάρθρωσαν τη συγκριτική κατανομή των τεχνικών γνώσεων ανάμεσα στις μεγαλύτερες χώρες των εκβιομηχανισμένων χωρών. Οι σημαντικές αλλαγές που έλαβαν χώρα, μετάτρεψαν ένα ουσιαστικά μονοπωλικό οικονομικό σύστημα σε πολυπολικό, οδηγώντας βέβαια σε σοβαρή όξυνση τον ανταγωνισμό στις οικονομικές σχέσεις των χωρών αυτών. Ταυτόχρονα έκαναν δυναμική εμφάνιση στο διεθνές εμπόριο, ορισμένες αναπτυσσόμενες χώρες, με την παραγωγή προϊόντων υψηλότερης έντασης παραγωγικών γνώσεων και κεφαλαίου. Έτσι, σήμερα, οι συγκρούσεις γίνονται τόσο στο πεδίο των σχέσεων Βορρά — Νότου όσο, όμως, και σ' εκείνο που προσδιορίζουν τα αντικρουόμενα συμφέροντα στις σχέσεις Βορρά — Βορρά.

Οι επιστημονικο - τεχνολογικές δραστηριότητες αποκτούν, μέσα στη νέα αυτή πραγματικότητα καίρια σημασία για το ορατό μέλλον των εθνικών οικονομιών: βασικό μέσο οικονομικού ανταγωνισμού αποτελούν η τεχνολογική διαφοροποίηση και ποιότητα των προϊόντων —και όχι μόνο η τιμή τους—, η ύπαρξη ανθρώπινου κεφαλαίου στις επιχειρήσεις και σε κάθε χώρα, καθώς και η συμπληρωματικότητα αγαθών και υπηρεσιών στις διαδικασίες της παραγωγής και ανταλλαγής.

Οι ανάγκες και οι επιλογές πολιτικής στην επιστήμη και την τεχνολογία είναι, επομένως, αρκετά διαφορετικές σήμερα, σε σύγκριση με τις αντιλήψεις που επικρατούσαν σε προηγούμενες περιόδους.

Στη διεθνή οικονομία, η έξαρση των πληθωριστικών πιέσεων, η διεύρυνση και ο πολλαπλασιασμός των ελλειμμάτων στους κρατικούς τομείς καθώς και η περιοριστική πολιτική μακροοικονομικής διαχείρισης της ζήτησης, σε συνδυασμό με την απόλυτη και σχετική κάμψη του ρυθμού πραγματοποίησης νέων επενδύσεων, είχαν συχνά ως αποτέλεσμα τον περιορισμό των πόρων που διατίθενται για την έρευνα και την τεχνολογική αναβάθμιση, στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ. Πράγματι, ενώ στην περίοδο 1959—67, οι επενδύσεις στην έρευνα και τεχνολογία αυξήθηκαν (σε πραγματικές τιμές) κατά δύο τρίτα, στην επόμενη περίοδο, 1967—76, τα αντίστοιχα ποσά, δεν αυξήθηκαν καθόλου. Όχι μόνο περιορίστηκαν οι επενδύσεις στην τεχνολογία αλλά και οι κατευθύνσεις τους άλλαξαν: υπήρξε μία σαφής τάση για τεχνολογικές επενδύσεις σε «πιο σίγουρους τομείς» που, άλλωστε, στένεψαν τα χρονικά περιθώρια απόδοσης των αντίστοιχων επενδύσεων.

Παρόλες όμως τις περιοριστικές πιέσεις, η αναγνώριση δομικών προβλημάτων και βαθύτερων αιτιών στην οικονομική κρίση οδηγεί σήμερα στην αύξηση ορισμένων δαπανών έρευνας και τεχνολογίας, αλλά και στο συνδυασμό τους με τις κατευθύνσεις που προκύπτουν από την εκπόνηση μιάς γενικότερης κλαδικής πολιτικής. Έτσι, για τη χώρα μας, μέσα στα πλαίσια του Πενταετούς Προγράμματος, η προσπάθεια μείωσης του πληθωρισμού, της ανεργίας, του ελλείμματος στο ισοζύγιο πληρωμών κλπ., περιλαμβάνει όχι μόνο τα συνήθη μέτρα μακροοικονομικής διαχείρισης της ζήτησης αλλά, συγχρόνως, και τη διαχείριση της προσφοράς. Η τεχνολογική πολιτική είναι ένας από τους βασικούς άξονες της «αναπτυξιακής πολιτικής προσφοράς». Κοινό χαρακτηριστικό των κλαδικών προγραμμάτων εφαρμοσμένης έρευνας και τεχνολογικής πολιτικής είναι η ενεργός συμμετοχή του παραγωγικού τομέα στη σύλληψη και εκτέλεσή τους καθώς και η έντονη δραστηριοποίηση της κρατικής παρέμβασης. Η τελευταία, στα πλαίσια της αναπτυξιακής πολιτικής, ενεργοποιεί ένα ενιαίο σύστημα σημαντικών κινήτρων για επενδύσεις ειδικού τεχνολογικού ενδιαφέροντος και διαχειρίζεται στα πλαίσια της πολιτικής κρατικών προμηθειών, την αγοραστική δύναμη του δημόσιου (κράτος και δημόσιες επιχειρήσεις) με κατάλληλο τρόπο υποστήριξης των πρωτοβουλιών για την ανάπτυξη στη χώρα μας παραγωγικών δραστηριοτήτων υψηλής τεχνολογίας.

Μέχρι σήμερα η τεχνολογική έρευνα στις ελληνικές επιχειρήσεις υπήρξε σχεδόν ανύπαρκτη, ενώ η έρευνα στα κρατικά ερευνητικά ιδρύματα υπήρξε αποκομμένη από τους παραγωγικούς κλάδους της οικονομίας που είναι και οι φυσικοί φορείς αξιοποίησής της. Η έλλειψη ερευνητικής παράδοσης, η ανυπαρξία σαφών και σταθερών προγραμμάτων τεχνολογικής έρευνας στο δημόσιο τομέα, η έλλειψη ευέλικτων μηχανισμών χρηματοδότησης καθώς και η παρουσία πληθώρας αντικινήτρων αποτέλεσαν βασικούς περιοριστικούς παράγοντες στην ανάπτυξη εγχώριας τεχνολογίας και οδήγησαν σε τεχνολογική εξάρτηση από το εξωτερικό.

Η Ακαθάριστη Εγχώρια Δαπάνη για Επιστημονική και Τεχνολογική Έρευνα σαν ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος δεν ξεπέρασε σημαντικά το 0,2% στην Ελλάδα σε σύγκριση με 1,0%—2,5% στις τεχνολογικά προηγμένες χώρες στην περίοδο 1960—1980, ενώ οι ερευνητές το 1981 δεν ήταν παραπάνω από 2500 άτομα.

Γενικότερα, η πενιχρή ερευνητική προσπάθεια και η ακόμα πιο πενιχρή παρουσία των δραστηριοτήτων επιστημονικής έρευνας και τεχνολογίας στον εθνικό βίο, αποτέλεσμα της ελλειπούς συνειδητοποίησης για την κρίσιμη σημασία και το ρόλο της σε ένα σύγχρονο κράτος συνέβαλαν με τη σειρά τους σε μία νοοτροπία που συστηματικά υποτιμά και παραγνωρίζει την ανάγκη για προαγωγή της επιστημονικής και τεχνολογικής έρευνας και την αποτελεσματική αξιοποίηση των πορισμάτων της στην αναπτυξιακή προσπάθεια.

Τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΕΙ) είναι κυρίως διδακτικοί και σε πολύ μικρό βαθμό ερευνητικοί φορείς. Μέ-

χρι σήμερα, η ερευνητική απόδοσή τους ήταν πολύ περιορισμένη και η αξιοποίησή της ακόμη πιο περιορισμένη. Έτσι, η διαμόρφωση του νέου θεσμικού πλαισίου για την ανώτατη παιδεία, που αναπτύχθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο και που προγραμματίζει τη δημιουργία οργανωμένων μεταπτυχιακών σχολών με κύριο αντικείμενο την έρευνα, αποτελεί θεμελιακό βήμα και για τον τομέα αυτόν.

Το ίδιο ισχύει και για τα Ερευνητικά Ιδρύματα (ΕΙ), που αποτελούν σχετικά νέους θεσμούς και απασχολούν το μεγαλύτερο όγκο των επαγγελματιών ερευνητών. Η οργάνωσή τους είναι ελλιπής και η ένταξή τους στην παραγωγική διαδικασία δεν έχει γίνει με τρόπο που να εξασφαλίζει την ανάπτυξη της επιστημονικής και τεχνολογικής έρευνας και την αποτελεσματική αξιοποίησή τους.

4.2. Στόχοι πολιτικής

Βασικός στόχος της Επιστημονικής και Τεχνολογικής Πολιτικής είναι η δημιουργία θεσμικής, υλικοτεχνικής και ανθρώπινης υποδομής για ένα ευέλικτο σύστημα που θα μπορεί να ανταποκριθεί με επιτυχία στις ανάγκες της χώρας. Χωρίς να παραμελείται η γενικότερη προαγωγή γνώσης και η θεωρητική αναζήτηση, η ερευνητική προσπάθεια θα προσανατολιστεί κατά κύριο λόγο στην εξυπηρέτηση των εθνικών αναπτυξιακών αναγκών έτσι ώστε να αποτελεί στήριγμα για τον εκσυγχρονισμό και την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας. Οι γενικές αυτές επιδιώξεις αποκρυσταλλώνονται στο Πρόγραμμα Ανάπτυξης Έρευνας και Τεχνολογίας (ΠΑΕΤ). Το πρόγραμμα αυτό αποτυπώνει τις επιλογές της επιστημονικής και τεχνολογικής πολιτικής και τις διατυπώνει σε στόχους και προγράμματα. Το ΠΑΕΤ επιφορτίζεται με έναν τριπλό ρόλο: να προσδιορίσει τους γενικούς στόχους και προτεραιότητες της επιστημονικής και τεχνολογικής έρευνας, να ενεργοποιήσει τους κατάλληλους μηχανισμούς και το διαθέσιμο ανθρώπινο δυναμικό, να υποστηρίξει και συντονίσει τις δραστηριότητες που αναλαμβάνονται στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Η υλοποίηση των στόχων του Πενταετούς απαιτεί τη ριζική αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου και την αύξηση των πόρων που διατίθενται, από 0.2% (1982) σε 0.8% του ΑΕΠ, το 1987. Οι στόχοι αυτοί παρουσιάζονται ως εξής:

— **Προώθηση της αναγκαίας υποδομής**, για την προοδευτική επιστημονική και τεχνολογική αυτοδυναμία των παραγωγικών κλάδων της οικονομίας. Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στην προσαρμογή της τεχνολογίας που χρησιμοποιείται, στις ιδιομορφίες και τις ιδιαίτερες ανάγκες της ελληνικής οικονομίας.

— **Διαμόρφωση ειδικών κλαδικών προγραμμάτων** στη γεωργία, βιομηχανία, ενέργεια κλπ. Ειδική προσπάθεια θα αναληφθεί για την προώθηση των τεχνολογιών αιχμής.

— **Ενθάρρυνση της καινοτομίας**, με τον εκσυγχρονισμό και τη διεύρυνση της ισχύουσας νομοθεσίας, την απλούστευση των διαδικασιών εκμετάλλευσης και χρηματοδότησης των ερευνητικών και τεχνολογικών δραστηριοτήτων.

— **Αξιοποίηση και έλεγχος τεχνολογικών μεταφορών**, με τον προσδιορισμό μόνιμης διαδικασίας αποτίμησης της εισαγόμενης τεχνολογίας.

4.3. Μέτρα Πολιτικής

4.3.1. Υποδομή και θεσμικό πλαίσιο.

— Εξασφάλιση της επαγγελματικής υπόστασης των ερευνητών και χωρισμός των ερευνητών σε τέσσερις βαθμίδες ανάλογες με τις βαθμίδες του διδακτικού προσωπικού των **Α.Ε.Ι.**

— Χωρισμός θέσης και απολαυών. Καίριες θέσεις σε ένα ερευνητικό πρόγραμμα θα μπορούν, έτσι, να καταλαμβάνουν όσοι ερευνητές έχουν ουσιαστικά προσόντα (εμπειρία, ειδίκευση) για τη συγκεκριμένη θέση, ανεξάρτητα από τα γενικά τυπικά τους προσόντα.

Μονιμοποίηση του ερευνητικού προσωπικού μόνο στις δύο ανώτερες βαθμίδες. Στις δύο κατώτερες βαθμίδες οι ερευνητές θα απασχολούνται με μακροχρόνιες συμβάσεις διάρκειας 3 - 5 χρόνων. Η ανανέωση των συμβάσεων θα είναι δυνατή ύστερα από αξιολογική κρίση του έργου των ερευνητών. Η μονιμοποίηση των ερευνητών θα πραγματοποιείται με την προώθησή τους στις δύο ανώτερες βαθμίδες μετά από αρκετές ανανεώσεις συμβάσεων, αφού δηλαδή έχουν αποδείξει την ερευνητική τους αξία. Θα θεσπιστεί η δυνατότητα μετακίνησης των ερευνητών σε αντίστοιχες διδακτικές θέσεις των Α.Ε.Ι. (ιδίως στη μεταπτυχιακή φάση σπουδών και σε άλλα ερευνητικά κέντρα, καθώς και του διδακτικού προσωπικού των Α.Ε.Ι. στα ερευνητικά κέντρα.

— Καθορισμός του πλαισίου για το σχεδιασμό και τη χρηματοδότηση των ερευνητικών προγραμμάτων των εποπτευομένων κέντρων.

— Επανεξέταση και αναδιατύπωση των ερευνητικών προγραμμάτων των Υπουργείων που εντάσσονται στις προτεραιότητες της γενικότερης πολιτικής.

— Χρηματοδότηση ερευνητικών προγραμμάτων στη βιομηχανία, σύμφωνα με τους αναπτυξιακούς στόχους.

— Ενίσχυση των προσπαθειών που αποβλέπουν στην εξασφάλιση υποδομής για επιστημονική και τεχνολογική έρευνα.

4.3.2. Οι επιστημονικές και τεχνολογικές δραστηριότητες κατά κλάδο και θέμα:

— Στον τομέα της γεωργίας, ο αξιόλογος αριθμός εξειδικευμένου επιστημονικού προσωπικού και τα υπάρχοντα ερευνητικά κέντρα, εργαστήρια ή περιφερειακοί σταθμοί, θα αξιοποιηθούν ευρύτερα με την αντιμετώπιση των θεσμικών και λειτουργικών τους αδυναμιών. Οι κυριότερες προτεραιότητες και τομείς δράσης αφορούν την φυτική, κτηνοτροφική και βασική έρευνα, την τεχνολογία γεωργικών προϊόντων - τροφίμων και την αγροτομετεωρολογία.

— Στον τομέα της βιομηχανίας θα επιδιωχθεί η διασύνδεση μέσω του Υπουργείου Έρευνας και Τεχνολογίας (ΥΠΕΤ) των ερευνητικών και τεχνολογικών αναγκών της βιομηχανίας, με τις δραστηριότητες του πλέγματος των ερευνητικών και τεχνολογικών κέντρων (Νομικά Πρόσωπα, Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, νέα κέντρα). Η διασύνδεση αυτή θα αποσκοπεί στον προσανατολισμό των ερευνητικών δραστηριοτήτων στις ανάγκες της βιομηχανίας καθώς και στην ευρεία απορρόφησή τους.

— Θα επισημανθούν και θα προωθηθούν βιομηχανικοί κλάδοι που είναι επιδεκτικοί εφαρμογής βελτιωμένης τεχνολογίας και θα ιδρυθούν εργαστήρια, που σε συνεργασία με επιχειρήσεις θα αποβλέπουν στην κάλυψη συλλογικών αναγκών της βιομηχανίας σε τομείς όπως η μέτρηση — δοκιμή υλικών, πιστοποίηση ποιότητας, έλεγχος πρωτοτύπων κλπ. Κλάδοι που μπορούν να επωφεληθούν από τέτοια εργαστήρια είναι των τροφίμων — ποτών, κλωστοϋφαντουργικών προϊόντων, πλαστικών, σιδηρών κατασκευών κλπ.

— Θα εντατικοποιηθεί η έρευνα και τεχνολογία για την αξιοποίηση των φυσικών πόρων της χώρας (ορυκτών και υδάτινων), της αλιείας, της δασικής παραγωγής, όπως και για την παραγωγή, διανομή και ορθολογική χρήση της ενέργειας για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής (υγεία, περιβάλλον) καθώς και για τις ανάγκες της εθνικής άμυνας.

— Στον τομέα της ενέργειας οι προτεραιότητες θα συγκεντρωθούν στην ανάπτυξη έρευνας και τεχνολογίας για την προώθηση της ηλιακής και της αιολικής ενέργειας, της γεωθερμίας, εξοικονόμησης ενέργειας, μικρών υδροηλεκτρικών και εξχέρσωσης λιγνιτών.

— Στον τομέα των ορυκτών, ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στη μεταλλουργική έρευνα, καθώς και στα βιομηχανικά ορυκτά (καολίτης, περλίτης, ολιβίνη, χαλαζίας, μπετονίτης, ό-

στρια, ειδικοί άργιλοι, κλπ.) που μπορούν να αποτελέσουν εξαιρετικής σημασίας πόρους για την εθνική οικονομία. Η έρευνα θα ενισχυθεί και προς την κατεύθυνση των συστημάτων συλλογής - επεξεργασίας των απορριμμάτων μετάλλων, των διαδικασιών ανάπτυξης - καθαρισμού και γενικά την ανακύκλωση των απορριμμάτων της βιομηχανικής παραγωγής.

— Μέσα στην πενταετία θ' αρχίσει η δημιουργία εγχώριου υπόβαθρου για τεχνολογίες αιχμής, όπως η μικροηλεκτρονική (ολοκληρωμένα μικροκυκλώματα, συστήματα ελέγχου, τηλεπικοινωνιακά συστήματα, συστήματα υπολογιστών, οπτικοηλεκτρονική κλπ.): η βιοτεχνολογία (γεννετική μικροβιολογία, βιομηχανική μικροβιολογία, ζωολογία, θαλάσσια βιολογία, βιοφυσική, μηχανική των ενζύμων, βιοχημεία κ.ά.) δημιουργία συνθέτων υλικών (πολυμερή κατασκευών, ίνες ενίσχυσης) και τεχνολογία που αφορά τη σωστή εκμετάλλευση των θαλασσών (υδρογονάνθρακες, ρύπανση, ορυκτά, χωροταξία ακτών, αφαλάτωση, ανόργανα υλικά, αλιεία, ιχθυοκαλλιέργεια κλπ.).

— Στο στόχο αυτό αποβλέπουν τόσο η οργάνωση από το ΥΠΕΤ της διαδικασίας συγκέντρωσης του υλικού πάνω στο οποίο θα στηριχθεί ο προγραμματισμός των τεχνολογιών αιχμής καθώς και η ενημέρωση και σύνδεση με αντίστοιχους συλλογικούς φορείς (επιστημονικός κόσμος, παραγωγικές τάξεις κλπ.), όσο και η ίδρυση του Ερευνητικού Κέντρου Κρήτης.

4.3.3. Ενθάρρυνση της καινοτομίας.

— Η βιομηχανική πολιτική θα ενθαρρύνει την επιστημονική και τεχνολογική έρευνα και την εισαγωγή καινοτομίας στο χώρο της παραγωγής ιδιαίτερα στις δημόσιες και κοινωνικοποιημένες επιχειρήσεις.

— Πλατειά ενημέρωση του επιχειρηματικού κόσμου στην έννοια της καινοτομίας (δημιουργία «τεχνικής κουλτούρας»).

— Απλούστευση των διαδικασιών για την αξιολόγηση νέων ιδεών, εφευρέσεων και ερευνητικών αποτελεσμάτων με γνώμονα την επιχειρηματική αξιοποίησή τους.

— Διαμόρφωση μηχανισμών χρηματοδότησης νέων ιδεών, εφευρέσεων και ερευνητικών αποτελεσμάτων (όπως αναθεώρηση του τραπεζικού συστήματος, άρση της γραφειοκρατίας, θέσπιση «κεφάλαιου κινδύνων» κλπ.).

— Οριστική ρύθμιση του νομικού καθεστώτος των εφευρέσεων και ανάπτυξη δομών και διαδικασιών για την αξιοποίηση των εφευρέσεων.

— Προώθηση και επέκταση της τυποποίησης προσαρμοσμένης στις ελληνικές ανάγκες, οργάνωση των δομών για τη συντήρηση του εξοπλισμού.

— Διευκόλυνση της συνεργασίας Α.Ε.Ι. και βιομηχανίας για την τόνωση της εφαρμοσμένης έρευνας.

— Εντοπισμό και επισήμανση των βιομηχανικών και —γενικά— επιχειρηματικών κλάδων που είναι επιδεκτικοί εισαγωγής νέας τεχνολογίας ή χρησιμοποιούν τεχνολογίες αιχμής ή των οποίων τα προϊόντα θα μπορούσαν όχι μόνο να υποκαταστήσουν εισαγωγές αλλά και να γίνουν ανταγωνιστικά εξαγώγιμα. Σε πρώτη φάση, οι πιο πρόσφοροι κλάδοι, των οποίων το δυναμικό είναι επιδεκτό καινοτομίας, και νέων τεχνολογιών είναι: πληροφορική — τηλεματική, βιοτεχνολογία, ενέργεια, γεωργική βιομηχανία, βιομηχανία τροφίμων ηλεκτρονικά — αυτοματισμός — συστήματα SOFTWARE, μεταλλοπλαστική, ναυπηγοεπισκευές, εργαλειομηχανές, υλικά συσκευασίας, χημικά, τυπογραφία, δομικά υλικά κ.ά.

4.3.4. Διεθνής Επιστημονική και Τεχνολογική Συνεργασία.

— Για τη βελτίωση των δημοκρατικών σχέσεων και τη μεταφορά τεχνολογίας θα εδραιωθεί ο θεσμός των επιστημονικών συμβουλίων και θα εξασφαλιστεί στενή συνεργασία ανάμεσα στο ΥΠΕΤ και το Υπουργείο Εξωτερικών (ΥΠΕΞ) και τις πρεσβείες μας στο εξωτερικό αφετέρου.

— Θα ιδρυθεί ειδικός φορέας εκπαίδευσης και ερευνών για τις χώρες του τρίτου κόσμου εποπτευόμενες από το ΥΠΕΤ και το ΥΠΕΞ.

— Θα ενθαρρυνθεί με τη θέσπιση ορθολογικών κινήτρων και μηχανισμών επιλογής ατόμων και προτάσεων η προσωπική επικοινωνία Ελλήνων και ξένων επιστημόνων με στόχο την κατάρτιση και εκτέλεση ερευνητικών ή άλλων προγραμμάτων κοινού ενδιαφέροντος.

— Θα εξετασθεί η δραστηριότητα των ελληνικών παραγωγικών μονάδων στον τομέα της μεταφοράς τεχνολογίας, χρησιμοποίησης ξένων εμπειρογνωμόνων, εμπορικών και κεφαλαιακών εξαρτήσεων από το εξωτερικό, με σκοπό την προώθηση της ενδογενούς τεχνολογικής ανάπτυξης.

4.3.5. Μεταφορά Τεχνολογίας.

— Καθιέρωση μιας μόνιμης διαδικασίας αποτίμησης και διερεύνησης σε κλαδικό επίπεδο, με σκοπό τη δυνατότητα προσδιορισμού κατάλληλων ή εναλλακτικών τεχνικών για συγκεκριμένους κλάδους παραγωγής.

— Δημιουργία υποδομής παροχής πληροφοριών ή και συμβουλών προς το δημόσιο και ιδιωτικό τομέα (πληροφορίες σχετικά με εναλλακτικές τεχνολογικές λύσεις, ύπαρξη άλλων προμηθευτών τεχνολογίας, διεθνές επίπεδο τιμών στην αγορά τεχνολογίας, πληροφορίες σχετικές με εμπειρίες από την εφαρμογή νέων τεχνολογιών κλπ.).

— Αύξηση του εύρους των πληροφοριών για το τεχνολογικό επίπεδο της ελληνικής βιομηχανίας (δειγματοληπτικές έρευνες σε κλάδους, εισαγωγή τεχνολογικών στοιχείων στις βιομηχανικές έρευνες της ΕΣΥΕ).

— Αξιοποίηση των μηχανισμών παροχής Έρευνας και Τεχνολογίας πληροφοριών διεθνών οργανισμών, κλπ.

— Θεσμοποίηση συστηματικού ελέγχου εισαγωγής τεχνολογίας. Το πρόγραμμα θα καθορίσει τους φορείς που θα ελέγχουν τη μεταφορά τεχνολογίας κατά περίπτωση και ανάλογα με τα στοιχεία που συνθέτουν τη διαδικασία μεταφοράς.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΝΟΡΘΩΣΗ, ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

5.1. Εκδημοκρατισμός και Λαϊκή Συμμετοχή

Η παρέμβαση του κράτους και ειδικότερα της Δημόσιας Διοίκησης στην καθημερινή ζωή του πολίτη, στοχεύει στην ικανοποίηση των αναγκών του με τέτοιο τρόπο ώστε να εξυπηρετούνται οι συλλογικές ανάγκες της κοινωνίας. Η πολιτική βούληση του ελληνικού λαού και το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας απαιτούν ένα κράτος δημοκρατικό και αποτελεσματικό.

Με δεδομένες αυτές τις επιλογές, η Δημόσια Διοίκηση (με την ευρεία έννοια του όρου) καλείται να επιτελέσει ουσιαστικό έργο, για την υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής στο ζήτημα της επανατοποθέτησης των σχέσεων κράτους και πολιτών.

Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση, δέσμια ενός αναχρονιστικού θεσμικού πλαισίου και μιας «νομικίστικης» νοοτροπίας, αποτελεί ίσως το πιο χαρακτηριστικό κατάλοιπο των συχνά αντιδημοκρατικών εξελίξεων στη νεότερη ιστορία του τόπου και αντιστοιχεί μάλλον σε προγενέστερο εξελικτικό στάδιο παρά στο σημερινό επίπεδο ανάπτυξης της χώρας. Η πρωτοβουλία και η αποδοτικότητα των υπαλλήλων υφίστανται την καταθλιπτική επίδραση της αρχής της τήρησης των νόμων, με τη στενή ή «νομικίστικη» έννοια του όρου. Ο συνδυασμός προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου της νομιμότητας κάθε πρωτοβουλίας και δαπάνης, αποσκοπεί στον εξονυχιστικό έλεγχο τήρησης των τύπων και, συχνά, αντιστρατεύεται όχι μόνο το «πνεύμα» των νόμων αλλά και τις ίδιες της λειτουργικές ανάγκες του συστήματος. Ο γραφειοκρατικός συγκεντρωτισμός συνδυάζεται με πολυδαίδαλες διοικητικές και γραφειοκρατικές διαδικασίες, που ευνοούν την επιβίωση σχέσεων εξάρτησης και την αποξένωση του μέσου

πολίτη από τη Δημόσια Διοίκηση του κράτους «του». Η κατάσταση αυτή εκφράζει απαρχαιωμένες αντιλήψεις, αλλά ταυτόχρονα τρεφοδοτεί τον παραγοντισμό και το «ρουσφέτι», σαν απαραίτητο μέσο προσπέλασης σε ένα χώρο που μοιάζει να ζεί ξεκομμένος από το λαό και τις ανάγκες του.

Ο τρόπος που λειτουργούσε η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί έναν από τους σπουδαιότερους ανασταλτικούς παράγοντες της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας. Η αναμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης, με βάση κυρίως τον εκδημοκρατισμό και τον εκσυγχρονισμό της έτσι ώστε να επιτευχθεί η αύξηση της παραγωγικότητάς της, αποτελεί βασικό στόχο της κυβερνητικής πολιτικής, αλλά και απαραίτητη προυπόθεση για την ανάπτυξη τού τόπου. Οι παραπάνω στόχοι της διοικητικής μεταρρύθμισης μπορούν να επιτευχθούν με σειρά θεσμικών νόμων που αναφέρονται στο οργανωτικό θέμα, καθώς και με συστηματική προσπάθεια αναβάθμισης του προσωπικού που επανδρώνει και λειτουργεί το σύστημα δημόσιας διοίκησης.

Η βελτίωση των σχέσεων κράτους—πολιτών, το αίσθημα αμοιβαίας εμπιστοσύνης και ευθύνης ανάμεσα στο λαό και στη δημόσια διοίκηση, αποτελούν την ουσία του εκδημοκρατισμού της.

Υπάρχει όμως, ταυτόχρονα, και πρόβλημα εσωτερικού εκδημοκρατισμού της δημόσιας διοίκησης. Αυτό σημαίνει αποδυνάμωση των πιθανών αυταρχικών τάσεων και κατάργηση των μηχανισμών γραφειοκρατικού και ιεραρχικού συγκεντρωτισμού μέσα στη δημόσια διοίκηση. Προϋποθέτει μεταφορά ευθύνης και αρμοδιοτήτων σε όλα τα κλιμάκια της υπαλληλικής ιεραρχίας ανάλογα με τα προσόντα και την αποδοτικότητα κάθε δημόσιου υπαλλήλου ή λειτουργού. Το συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης αντιστρατεύεται την αρχή της αποτελεσματικότητας, καταργεί την ατομική έφεση για αποδοτικό έργο, και δημιουργεί καταστάσεις αυθαιρεσίας και εξάρτησης.

Ο γενικός εκδημοκρατισμός της δημόσιας διοίκησης είναι συνυφασμένος με τη λειτουργική αποκέντρωσή της. Η διοικητική αποκέντρωση, συνδυάζοντας τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στις περιφερειακές υπηρεσίες και την ενίσχυση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης, αποτελεί ουσιώδη προϋπόθεση για τον *δημοκρατικό προγραμματισμό.* Ο δημοκρατικός προγραμματισμός είναι ουσιαστικά ασυμβίβαστος με τον διοικητικό συγκεντρωτισμό, τόσο από άποψη διαδικασίας όσο και από άποψη ουσίας, αφού με τον συγκεντρωτισμό ο πολίτης δικαιολογημένα αισθάνεται αποξενωμένος από τα κέντρα λήψης αποφάσεων που τον αφορούν.

Η μεταφορά αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές στις περιφερειακές υπηρεσίες και στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και από τα υψηλότερα ιεραρχικά κλιμάκια στα μεσαία και χαμηλότερα, αποτελεί βασικό μέσο εκδημοκρατισμού της δημόσιας διοίκησης.

Ο πολίτης θα αισθάνεται ότι συναλλάσσεται με μιά υπηρεσία που βρίσκεται κοντά του, όπου η αντιμετώπιση του αιτήματος ή του προβλήματός του δεν θα γίνεται από κάποιο απρόσωπο και δυσπρόσιτο διοικητικό όργανο αλλά από κάποια υπηρεσία που έχει άμεση επίγνωση των συνθηκών. Συγχρόνως, το αίσθημα υπευθυνότητας των νέων οργάνων που για πρώτη φορά θα ασκήσουν αρμοδιότητες, θα μεγενθυθεί και νέες ιδέες και δυνατότητες θά έρθουν να ενισχύσουν την αποδοτικότητα της κρατικής μηχανής. Ιδιαίτερα, θα δοθεί η δυνατότητα στα περιφερειακά ή τοπικά συμβουλευτικά συλλογικά σώματα, να εκφράσουν καλύτερα τις ανάγκες και να επηρεάσουν τις αποφάσεις και τις ενέργειες της κεντρικής διοίκησης.

Η λαϊκή συμμετοχή στη διαδικασία του Δημοκρατικού Προγραμματισμού, ξεκινά από τις αναπτυξιακές οργανώσεις, βάσης που θα εξασφαλίζουν, σε συνεργασία με τα άλλα όργανα προγραμματισμού και μέσα από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, στο επίπεδο του χωριού και της πόλης, την προβολή των τοπικών επιδιώξεων και στόχων, αλλά και τη γνήσια έκφραση της λαϊκής γνώμης πάνω στους γενικότερους αναπτυξιακούς στόχους της χώρας. Στα πλαίσια αυτής της επιλογής, προέχει η θεσμοθέτηση της παρέμβασης και ουσιαστικής συμμετοχής του ίδιου του Λαού στο δημοκρατικό θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με στόχο το μετασχηματισμό της κρατικής μηχανής και την ουσιαστική συμμετοχή της στη συνολική αναπτυξιακή διαδικασία της χώρας μας.

Ο Δημόσιος Τομέας πρέπει να λειτουργήσει με κοινωνικά κριτήρια όσον αφορά τους στόχους, αλλά με «ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια» ως προς τη λειτουγία του έτσι ώστε να υλοποιηθεί ο στόχος της αύξησης της παραγωγικότητας του δημόσιου τομέα.

Παράλληλα, η αξιοποίηση των πρωτοβουλιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η οργάνωση των Δήμων και Κοινοτήτων ως αναπτυξιακών μονάδων, θα έχει ως αποτέλεσμα την αποφυγή της αναρθολογικής και αντιπαραγωγικής μεταφοράς του παραγόμενου πλεονάσματος από τη μιά περιοχή στην άλλη, μεγενθύνοντας το τοπικό ουσιαστικό προϊόν και προωθώντας νέες μορφές οικονομικών σχέσεων, στα πλαίσια δημοτικών και κοινοτικών ή μικτών επιχειρήσεων, φορέων συνεταιριστικών οργανώσεων και εταιρειών λαϊκής βάσης. Οι επιχειρήσεις αυτές δεν ανταγωνίζονται την ιδιωτική πρωτοβουλία, εφόσον άλλωστε αναπτύσσονται σ' έναν αγνοημένο απ' αυτήν χώρο. Ακριβώς λόγω μεγέθους, δεν ευνοούν την ανάπτυξη ολιγοπωλιακών καταστάσεων. Μπορούν επίσης σε αρκετές περιπτώσεις να προωθήσουν την οικονομία μικρής κλίμακας, πολλές φορές να διευρύνουν, χωρίς μεγάλες επενδύσεις, το τοπικό προϊόν, χωρίς μεγάλες αναστατώσεις στο περιβάλλον.

Η σημερινή δομή της κρατικής διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να υπηρετήσει τους παραπάνω αναπτυξιακούς στόχους. Η αποκέντρωση είναι ο μόνος δρόμος υλοποίησής τους και δεν είναι μιά απλή διοικητική μεταρρύθμιση. Προϋποθέτει δε δύο παράλληλες διαδικασίες. Δηλαδή της αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων στο χαμηλότερο επίπεδο διοίκησης (αποσυγκέντρωση των αρμοδιοτήτων της Κεντρικής Διοίκησης στο επίπεδο του Νομού) και παράλληλα μεταφοράς αρμοδιοτήτων και πόρων από τα διάφορα επίπεδα της Διοίκησης στο χαμηλότερο δυνατό βαθμό αυτοδιοίκησης.

5.2. Εκσυγχρονισμός και Στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης

Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης αποβλέπει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της σαν μέσο υλοποίησης της Κυβερνητικής πολιτικής και εξυπηρέτησης των αναγκών του κοινωνικού συνόλου. Από πρακτική πλευρά, η προώθηση του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης απαιτεί την *πάταξη της γραφειοκρατίας* και την *απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών.* Η γραφειοκρατία και η πολυπλοκότητα των διαδικασιών, απόρροια του συγκεντρωτισμού, του «νομικισμού» αλλά και της ανοικτής ή λανθάνουσας αυταρχικότητας της κρατικής εξουσίας, αποτελούν αληθινές μάστιγες. Γίνονται αιτία προστριβών και απογοητεύσεων, προκαλούν αποξένωση του πολίτη και ευνοούν τον παραγοντισμό, δικαιολογούν υπεράριθμους υπαλλήλους, των οποίων η επιβίωση εξαρτάται από το ίδιο το γραφειοκρατικό σύστημα και συνεπάγονται ένα τεράστιο κοινωνικό κόστος. Χρόνος, χρήμα, αλλά ακόμα και παραγωγικοί πόροι θυσιάζονται αντιπαραγωγικά για το ξεπέρασμα τεχνητών δυσχερειών, που η ύπαρξή τους δεν έχει καμιά απολύτως σχέση ούτε με την έννοια του «κράτους δικαίου» ούτε με την έννοια της «χρηστής διοίκησης».

Επειδή τα γραφειοκρατικά συστήματα αναπτύσσουν ενδογενείς μηχανισμούς επιβίωσης και τάσεις αναπαραγωγής τους,

η αντιμετώπιση του προβλήματος απαιτεί θεσμικές αλλαγές στην όλη δομή της δημόσιας διοίκησης. Οι αλλαγές αυτές αφορούν τόσο την κάθετη ιεραρχική διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης, όσο και τον οριζόντιο καταμερισμό ευθυνών και αρμοδιοτήτων. Σε συνδυασμό με τη διοικητική αποκέντρωση, οι αλλαγές αυτές οδηγούν σε ένα σχήμα με εκτεταμένη οριζόντια λειτουργία και χωροταξική διασπορά των αρμοδιοτήτων σε υπαλλήλους ή υπηρεσίες, οι οποίες θα έχουν έναν αυξημένο βαθμό αυτοτέλειας, ανάλογα με τη διοικητική βαθμίδα και το θέμα αρμοδιότητας. Η εξάρτηση από ιεραρχικά ανώτερο στέλεχος ή όργανο της διοίκησης θα πρέπει να απλουστευθεί, με περιορισμό της κάθετης προς τα πάνω μεταφοράς ευθύνης ή αρμοδιότητας. Η πάταξη της γραφειοκρατίας προϋποθέτει τον περιορισμό των «υπογραφών» που απαιτούνται για μιά διοικητική πράξη, πράγμα που συνεπάγεται τόσο τη διοικητική αποκέντρωση όσο και την απλούστευση των διαδικασιών.

Η πάταξη της γραφειοκρατίας και η διοικητική αποσυγκέντρωση θα επιτρέψει στα ανώτερα στελέχη να απαλλαγούν από πολλές τρέχουσες ασχολίες με προφανή ή ασήμαντα θέματα και, συνεπώς, να αφοσιωθούν στον συντονισμό των υφισταμένων υπαλλήλων και υπηρεσιών. Ο συντονισμός στη διοίκηση, οργάνωση και λειτουργία, αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αύξηση της αποδοτικότητας του συστήματος και από τη γενική αυτή αρχή δεν εξαιρείται η δημόσια διοίκηση. Η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει ιδιαίτερη ανάγκη συντονισμού και μελέτης του όλου οργανωτικού σχήματος, και αυτό θα πρέπει να αποτελεί το αντικείμενο ενασχόλησης των ανώτερων στελεχών της και όχι οι άχρηστες υπογραφές ή ο άσκοπος προληπτικός και κατασταλτικός έλεγχος των αποφάσεων ή εισηγήσεων των υφισταμένων.

Για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να επαναξετασθεί η κατανομή των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στις διάφορες υπηρεσίες, με στόχο την εξάλειψη των επικαλύψεων και αλληλοσυγκρουόμενων ευθυνών. Ο χώρος ευθύνης και αρμοδιότητας κάθε τμήματος της δημόσιας διοίκησης πρέπει να είναι σαφώς καθορισμένος και αυτοτελής, ώστε ο μηχανισμός λειτουργίας και λήψης αποφάσεων να είναι αποτελεσματικός. Οι συναρμοδιότητες κατά κανόνα δυσχεραίνουν τη λειτουργικότητα, και θα πρέπει να περιορίζονται στο επίπεδο σχεδιασμού και συντονισμού. Αυτό αφορά ιδιαίτερα τα ΝΠΔΔ που έχουν μη καθαρά διοικητικό προορισμό, και η λειτουργία τους εμπλέκεται με άλλα όργανα της δημόσιας διοίκησης, άσχετα με τις ειδικές ανάγκες και το αντικείμενο εργασιών των ΝΠΔΔ.

Για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να αναθεωρηθεί το όλο σύστημα του δημόσιου λογιστικού. Το δημόσιο λογιστικό πρέπει να προσαρμοστεί στην ανάγκη της ταχύτερης διεκπεραίωσης των εργασιών και της ποιοτικής αναβάθμισης της δημόσιας διοίκησης. Μετά την έγκριση του προϋπολογισμού κάθε δημόσιας υπηρεσίας, δεν είναι σκόπιμο οι δαπάνες της να υπόκεινται σε εξονυχιστικό έλεγχο νομιμότητας, αρκεί να ασκείται ουσιαστικός κατασταλτικός έλεγχος και να προσδιορίζεται σαφώς ποιός ή ποιοί φέρουν την ευθύνη για την κάθε δαπάνη, ώστε εύκολα να καταλογίζονται οι ευθύνες για τυχόν παρανομία. Θα πρέπει να επανεξεταστεί το θέμα προμηθειών του δημοσίου και να καταργηθεί ο υποχρεωτικός δημόσιος μειοδοτικός διαγωνισμός για ορισμένα είδη, μέχρι ένα ανώτατο όριο αξίας υψηλότερο αυτού που ισχύει σήμερα. Χρειάζεται επίσης να αναθεωρηθεί ο θεσμός των δημοσίων υπολόγων, των οποίων η ευθύνη να μετατεθεί στο τμήμα του λογιστηρίου της κάθε υπηρεσίας. Η απλοποίηση των κανόνων του δημόσιου λογιστικού, είναι ιδιαίτερα επιτακτική για τα ΝΠΔΔ που έχουν εξειδικευμένες ανάγκες και που η αποτελεσματική λειτουργία τους προϋποθέτει μεγαλύτερη διοικητική και διαχειριστική ανεξαρτησία.

Η στελέχωση της δημόσιας διοίκησης γινόταν μέχρι τώρα με τρόπο που, ενώ φαινομενικά διασφάλιζε τα αντικειμενικά κριτήρια αξιοκρατίας, επέτρεπε ταυτόχρονα την ανάπτυξη ρουσφετολογικής εύνοιας και κάθε μορφής πελατειακών σχέσεων ανάμεσα στην πολιτική εξουσία και στους υποψήφιους δημόσιους υπαλλήλους. Αποτέλεσμα είναι το υπάρχον σήμερα μωσαϊκό υπαλλήλων με σχέση εργασίας δημόσιου δίκαιου, ιδιωτικού δίκαιου αορίστου χρόνου, ιδιωτικού δίκαιου ορισμένου χρόνου, διορισμένων με εξετάσεις ή με επιλογή, μονιμοποιηθέντων με νόμο, κ.ο.κ. Έχουν δημιουργηθεί κατηγορίες υπαλλήλων, οι οποίες υπάρχουν, ακόμα και με τη μορφή ξεχωριστών συνδικαλιστικών ενώσεων, παράλληλα με την κανονική υπαλληλική ιεραρχία και αποτελούν αιτίες διακρίσεων και ανταγωνισμών.

Παρόλες τις κατά καιρούς προσπάθειες για ενοποιημένο και αδιάβλητο τρόπο πρόσληψης υπαλλήλων, το «ρουσφέτι» και οι πελατειακές σχέσεις έβρισκαν πάντοτε τρόπο για καταστρατήγηση των προσπαθειών αυτών. Η κατάσταση αυτή ευνοήθηκε από την προθυμία πολλών νέων να σταδιοδρομήσουν στο δημόσιο τομέα λόγω της σταθερότητας και της σιγουριάς που τους παρέχει και από την παράλληλη προθυμία των κυβερνήσεων να εκμεταλλευθούν την συνεχώς παρουσιαζόμενη ευκαιρία άντλησης κομματικών υποτελών. Τέλος, στο μέτρο που στη δημόσια διοίκηση υπηρετεί υπεράριθμο προσωπικό, αυτό οφείλεται στο ότι οι προσλήψεις στο δημόσιο χρησιμοποιήθηκαν για την απορρόφηση ανέργων και πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού, χωρίς προγραμματισμό για τις πραγματικές ανάγκες σε προσωπικό. Υπάρχουν σήμερα τομείς της δημόσιας διοίκησης όπου η μείωση του προσωπικού θα αύξανε την αποτελεσματικότητά τους, ενώ άλλοι τομείς έχουν πραγματική έλλειψη προσωπικού και αδυνατούν να αναπτύξουν τις δραστηριότητές τους.

Για τη μελλοντική στελέχωση της δημόσιας διοίκησης, θα πρέπει να ληφθούν ορισμένα θεσμικά μέτρα, όπως:

— Η ενοποίηση του τρόπου πρόσληψης των μονίμων υπαλλήλων και η ενοποίηση της συμβατικής σχέσης εργασίας.
— Ο προγραμματισμένος προσδιορισμός των αναγκών σε προσωπικό του κάθε τμήματος της δημόσιας διοίκησης και η αποφυγή ευκαιριακών προσλήψεων.
— Ο προγραμματισμένος καθορισμός των προσόντων των δημοσίων υπαλλήλων, με στόχο τη μορφωτική και γενικά ποιοτική αναβάθμιση του όλου υπαλληλικού σώματος.
— Η θεσμοθετημένη πρόσληψη για ειδικές και εξαιρετικές περιπτώσεις (π.χ. ειδικά προσόντα, εποχιακές ανάγκες, κλπ.).
— Η ενίσχυση των περιφερειακών υπηρεσιών.

Το μεγαλύτερο βήμα για την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού στο Δημόσιο Τομέα είναι η δημιουργία Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης, που θα περιλαμβάνει Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, για τη δημιουργία στελεχών, προγράμματα διαρκούς επιμόρφωσης και ειδικά περιφερειακά ινστιτούτα.

Σημαντικό για τη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης είναι το θέμα της εκπαιδευτικής προετοιμασίας των νέων που θα αποτελέσουν τους μελλοντικούς υποψήφιους δημόσιους υπαλλήλους. Οι υπάλληλοι του διοικητικού-λογιστικού κλάδου με πανεπιστημιακού επιπέδου μόρφωση, θα πρέπει κατά κύριο λόγο να έχουν επίγνωση του τι σημαίνει «διοίκηση» και «παραγωγικότητα». Ο χώρος της «δημόσιας διοίκησης» και της «διαχείρισης» θα πρέπει να αναπτυχθεί μέσα στο όλο πλέγμα των κοινωνικών επιστημών και της διοικητικής επιστήμης που γενικά χρειάζεται αναβάθμιση στη χώρα μας.

Η εξάλειψη του «νομικισμού» στη δημόσια διοίκηση δεν αφορά μόνο τις θεσμικές αλλαγές, αλλά και το νέο πνεύμα με το οποίο πρέπει να εμφορούνται οι δημόσιοι υπάλληλοι. Η

Κυβέρνηση θα αναλάβει συγκεκριμένες πρωτοβουλίες στο θέμα αυτό, τόσο με την ανάπτυξη του τομέα των κοινωνικών και διοικητικών επιστημών, όσο και με τη δημιουργία ειδικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης.

Η σταδιοδρομία του δημοσίου υπαλλήλου πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενική αξιολόγηση της απόδοσης και της παραγωγικότητάς του, μέσα στα καλώς νοούμενα καθήκοντά του προς όφελος της υπηρεσίας. Η αποδέσμευση της βαθμολογικής από τη μισθολογική εξέλιξη, θα επιτρέψει την επιβράβευση της ευσυνείδητης και αποδοτικής εργασίας και θα τονώσει το ηθικό εκείνων που πραγματικά προσφέρουν και ενδιαφέρονται. Οι προαγωγές κατ' επιλογή πρέπει να αποκτήσουν προβάδισμα απέναντι στις προαγωγές κατ' αρχαιότητα.

Για την εξύψωση της στελέχωσης του δημόσιου τομέα, θα πρέπει να υπάρξουν συγκεκριμένα υλικά κίνητρα και παροχές καθώς και απαρέγκλιτη εφαρμογή αξιοκρατικών κριτηρίων πρόσληψης και επαγγελματικής εξέλιξης.

Η π α ρ α γ ω γ ι κ ό τ η τ α τ ο υ δ η μ ό σ ι ο υ τ ο μ έ α δύσκολα μπορεί να υπολογιστεί. Το «προϊόν» του δημόσιου τομέα είναι υπηρεσίες που η αξία τους δεν υπολογίζεται με βάση κάποιες τιμές της «ελεύθερης αγοράς», αλλά με βάση το ύψος της δαπάνης που πραγματοποιείται, ενώ ένα μεγάλο μέρος των δαπανών του δημόσιου τομέα αποτελείται από μισθούς και συντάξεις προς τους δημόσιους υπαλλήλους. Συνεπώς οι συνηθισμένοι δείκτες υπολογισμού της παραγωγικότητας δεν μπορούν να έχουν άμεση εφαρμογή στην περίπτωση του δημόσιου τομέα. Υπάρχει όμως μια ποιοτική έννοια της παραγωγικότητας του δημόσιου τομέα, που εμφανίζεται σε δύο χώρους: α) την επίπτωση των δραστηριοτήτων του πάνω στο εγχώριο προϊόν και το εθνικό εισόδημα, και β) την επάρκεια των υπηρεσιών που προσφέρει στο κοινωνικό σύνολο.

Η παραγωγικότητα του δημόσιου τομέα είναι λοιπόν συνάρτηση τόσο των μακροοικονομικών χειρισμών που η υλοποίησή τους βασίζεται στον κρατικό μηχανισμό, όσο και της αποτελεσματικής χρήσης των δαπανών. Είναι λοιπόν προφανές ότι η παραγωγικότητα του δημόσιου τομέα εξαρτάται από τον τρόπο που λειτουργεί η δημόσια διοίκηση. Κάθε μέτρο που συντελεί στον εκσυγχρονισμό και την ποιοτική αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης αποτελεί ταυτόχρονα και έναν παράγοντα αύξησης της παραγωγικότητας του δημόσιου τομέα.

Η κ ο ι ν ω ν ι κ ο π ο ί η σ η τ ω ν ε π ι χ ε ι ρ ή σ ε ω ν τ ο υ δ η μ ό σ ι ο υ τ ο μ έ α καθώς και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, των τραπεζών και των ασφαλιστικών εταιρειών που βρίσκονται υπό κρατικό έλεγχο, έμμεσο ή άμεσο θα συμβάλλει στην πραγματοποίηση σειράς σημαντικών στόχων. Πράγματι, η ομαλή και εύρυθμη λειτουργία τους, εναρμονισμένη με τα εθνικά, περιφερειακά και τοπικά προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, εξυπηρετεί άμεσα το εθνικό κοινωνικό συμφέρον.

Η έννοια των κοινωνικοποιημένων δημόσιων επιχειρήσεων εκφράζεται στην εξασφάλιση των συμμετοχικών δικαιωμάτων όλων εκείνων των φορέων που συμμετέχουν, εξυπηρετούνται ή επηρεάζονται από τη ζωή και τη δραστηριότητα των επιχειρήσεων, στη χάραξη στρατηγικής, στη διοίκηση, στον προγραμματισμό και στον έλεγχο. Οι φορείς αυτοί είναι:

— το Κράτος,
— η Τοπική Αυτοδιοίκηση,
— οι μέτοχοι
— και άλλοι κοινωνικοί φορείς.

Τα κριτήρια για το βαθμό και τον τρόπο συμμετοχής κάθε φορέα, καθώς και για τη δομή κάθε επιχείρησης αφορούν:

— την εξασφάλιση ενιαίου και αποτελεσματικού κέντρου διοίκησης,
— τη δυνατότητα κάθετης και γεωγραφικής αποκέντρωσης,
— τη συμμετοχή των εργαζομένων και την αρμονική ανάπτυξη νέων εργασιακών σχέσεων.
— τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των μετόχων και τη διαφάνεια της διαχείρισης,
— την κατανομή της αύξησης της παραγωγικότητας στους εργαζόμενους και στο κοινωνικό σύνολο.

Συγκεκριμένα, θα κοινωνικοποιηθούν:

— Οι τράπεζες και οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις του δημόσιου τομέα,
— Οι επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας δημόσιου χαρακτήρα, που το μετοχικό τους κεφάλαιο ελέγχεται από το Δημόσιο και ανήκουν στους παρακάτω κλάδους:

. νοσοκομεία,
. ύδρευση και αποχέτευση,
. ενέργεια,
. πετρελαιοειδή,
. μεταφορές,
. τηλεπικοινωνίες — ταχυδρομεία — ραδιοφωνία — τηλεόραση και λιμενικοί οργανισμοί φορτοεκφόρτωσης.

Με την κοινωνικοποίηση θα επιτευχθεί:

— Η μετατροπή του δημόσιου τομέα σε βασικό αναπτυξιακό μοχλό.
— Η προσφορά ποιοτικά άρτιων υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο.
— Η ανάπτυξη δημιουργικών και αποφασιστικών πρωτοβουλιών των εργαζομένων.
— Η σύνδεση με την Τοπική Αυτοδιοίκηση και τις παραγωγικές τάξεις.

Μ' αυτόν τον τρόπο η δραστηριότητα των δημοσίων επιχειρήσεων θα ενσωματώνεται στο αναπτυξιακό πρόγραμμα, θα αποφεύγονται οι συνεχείς κρατικές παρεμβάσεις, δίχως προληπτικούς ελέγχους και γραφειοκρατία, διαχωρίζοντας με σωστό τρόπο τα θέματα διοίκησης και στρατηγικής.

5.3. Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση

Για την υλοποίηση των στόχων της Περιφερειακής Ανάπτυξης της Αποκέντρωσης και της Λαϊκής Συμμετοχής είναι αναγκαίο να προσδιοριστούν προηγούμενα οι γεωγραφικές ενότητες που θα αντιστοιχούν στα επίπεδα του προγραμματισμού και στις β α θ μ ί δ ε ς τ η ς δ ι ο ί κ η σ η ς κ α ι τ η ς α υ τ ο δ ι ο ί κ η σ η ς.

Η άμεση λαϊκή συμμετοχή μπορεί να υλοποιηθεί μόνο στα πλαίσια μιάς μικρής ανθρωπογεωγραφικής ενότητας, όπως είναι ο αγροτικός οικισμός, η μικρή κοινότητα της υπαίθρου, η συνοικία μιας αστικής περιοχής. Η ενότητα όμως αυτή δεν δίνει τις βάσεις για την οικονομική και κοινωνική ολοκλήρωσή της, ούτε μπορεί να εξασφαλίσει τη δραστηριότητα και τους πόρους που χρειάζεται μια στοιχειώδης διοικητική μονάδα.

Μια πρώτη οικονομική και κοινωνική ολοκλήρωση είναι δυνατή στα πλαίσια μιας ευρύτερης περιοχής, όπως είναι μια ομάδα οικισμών και κοινοτήτων της περιφέρειας, ένας δήμος με ενδοχώρα, ένα νησί με κάποιο αστικό κέντρο και ενδοχώρα, ένας μεγάλος δήμος αστικής περιοχής. Σ' αυτή την α ν θ ρ ω π ο γ ε ω γ ρ α φ ι κ ή ε ν ό τ η τ α αντιστοιχεί ένα πρώτο επίπεδο προγραμματισμού, που στα πλαίσιά του είναι δυνατή η συγκροτημένη ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων και η αποδοτικότερη αξιοποίηση των τοπικών πόρων. Ακόμα, μια τέτοια περιοχή περιλαμβάνει τον τόπο δουλειάς και τον τόπο κατοικίας του δημότη, ενώ το πληθυσμιακό της μέγεθος επιτρέπει την κατασκευή του στοιχειώδους αναγκαίου κοινωνικού εξοπλισμού και τα κοινά πολιτιστικά χαρακτηριστικά της περιοχής μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για τη διαμόρφωση της ιδιαίτερης πολιτιστικής φυσιογνωμίας της. Τέλος, στις ανθρωπογεωγραφικές ενότητες θα αντιστοιχεί η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση και θα λειτουργήσει η Αναπτυξιακή Επιτροπή Βάσης (ΑΕΒ) ως

όργανο λαϊκής εκπροσώπησης των κοινωνικών φορέων.

Η παραπάνω ανθρωπογεωγραφική ενότητα δεν μπορεί όμως να εξασφαλίσει ένα σύνθετο παραγωγικό σύστημα, που **προϋποθέτει μια ευρύτερη χωροταξική** και πληθυσμιακή **ενότητα** όπως **είναι η Επαρχία.**

Δηλαδή μια ομάδα περιοχών της πρώτης βαθμίδας Τοπικής Αυταδιοίκησης με κοινά οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά, που διαθέτει ισχυρό αστικό κέντρο και ενδοχώρα αναπτυγμένη σε αρκετούς κλάδους της οικονομίας. Για την ανάπτυξη της περιοχής αυτής θα πρέπει να κυριαρχήσει, σε σχέση με τα άλλα, το κριτήριο της ισόρροπης ανάπτυξης. Στα πλαίσια της Επαρχίας, μπορεί να προγραμματιστεί η διαχείριση των τοπικών πόρων και η συντονισμένη κατασκευή έργων υποδομής με ομόρροπη αναπτυξιακή κατεύθυνση. Παράλληλα, η Επαρχία μπορεί να προσφέρει ένα πλατύ φάσμα επιλογών δουλειάς και τρόπου ζωής, ενώ το πληθυσμιακό της μέγεθος επιτρέπει την κατασκευή του κοινωνικού εξοπλισμού που είναι απαραίτητος για το σύγχρονο άνθρωπο καθώς και τις προϋποθέσεις για μια ολοκληρωμένη πολιτιστική ανάπτυξη. Μπορεί να αποτελέσει, με δυό λόγια, μια ολοκληρωμένη «αναπτυξιακή οντότητα», που σ' αυτήν θα αντιστοιχεί η Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Ένα ολοκληρωμένο παραγωγικό σύστημα με ισόρροπη ανάπτυξη όλων των τομέων της οικονομίας προϋποθέτει ακόμη μιαν ευρύτερη χωροταξική ενότητα, μια «μικρογραφία» του εθνικού χώρου, που θα υπηρετεί τους ίδιους αναπτυξιακούς στόχους σε μικρότερη κλίμακα. Η Τριτοβάθμια Αυτοδιοίκηση θα λειτουργεί κύρια στο επίπεδο του προγραμματισμού, αποτελώντας ουσιαστικά την κορυφή της πυραμίδας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνθέτοντας και εκφράζοντας, στα πλαίσια του Δημοκρατικού Προγραμματισμού, τις απόψεις και τα συμφέροντα του λαού όλης της περιοχής.

Έτσι η κεντρική διοίκηση θα διαρθρωθεί στα εξής επίπεδα:

— Στο Κεντρικό επίπεδο, όπου θα παραμείνουν οι κεντρικοί φορείς κύρια με επιτελικές αρμοδιότητες.
— Στο επίπεδο της Περιφέρειας, όπου θα λειτουργούν περιφερειακές υπηρεσίες των κεντρικών φορέων, κύρια με αρμοδιότητες τεχνικής υποστήριξης του προγραμματισμού.
— Στο επίπεδο του Νομού, όπου θα ασκούνται αποκεντρωμένα όλες οι αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης, ο έλεγχος της νομιμότητας των αποφάσεων των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η εξειδίκευση της γενικής κυβερνητικής πολιτικής.

Παράλληλα, με το νέο Καταστατικό Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα θεσμοθετηθούν το επίπεδο άμεσης λαϊκής συμμετοχής και οι τρείς βαθμίδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπου και θα μεταφερθούν αρμοδιότητες, πόροι και υπηρεσίες. Τα όργανα και οι υπηρεσίες κάθε βαθμίδας συγκροτούνται με τα ίδια κριτήρια, έχουν ίδια σύνθεση, αρμοδιότητες, οργανωτική δομή και λειτουργία και ανάλογους πόρους. Στο γενικό κανόνα θα υπάρχουν βέβαια και ορισμένες εξαιρέσεις, σύμφωνα με τις χωροταξικές και γεωγραφικές ιδιομορφίες ορισμένων περιοχών (νησιώτικες περιοχές, περιοχή Αττικής κλπ.) που θα θεσμοθετηθούν κατάλληλα στον Καταστατικό Χάρτη.

Αρμοδιότητες:

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) έχουν αρμοδιότητα για όλα τα θέματα που δεν ανήκουν στην αρμοδιότητα της Κεντρικής Διοίκησης. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων στις διάφορες βαθμίδες αυτοδιοίκησης, θα γίνει έτσι που η αντιμετώπιση των προβλημάτων και η αξιοποίηση των δυνατοτήτων κάθε περιοχής να πετυχαίνεται στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο **αυτοδιοίκησης.**

Με το νέο Καταστατικό Χάρτη της Αυτοδιοίκησης θα θεσμοθετηθούν:

— αποφασιστικές **αρμοδιότητες, άμεσα εκτελεστές, που** η σκοπιμότητά τους **δεν θα ελέγχεται από κανένα άλλο όργανο, σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή,**
— **αρμοδιότητες που θα δίνουν τη δυνατότητα στα όργανα** κάθε βαθμίδας αυτοδιοίκησης να συμμετέχουν **στις** διαδικασίες προγραμματισμού.

Στην κεντρική εξουσία προβλέπεται **να παραμείνουν οι αρμοδιότητες που αφορούν όλους τους τομείς** και **τα θέματα** που πρέπει να **ρυθμιστούν** ενιαία για **όλη την επικράτεια** όπως οι διεθνείς **σχέσεις της χώρας,** η **εθνική άμυνα,** το νόμισμα και η **δασμολογική πολιτική. Η κεντρική εξουσία θα** διαχειρίζεται **τους πόρους εθνικής ή στρατηγικής σημασίας,** τα **εθνικά συγκοινωνιακά** μέσα και **τους τομείς ενέργειας, τηλεπικοινωνιών και ταχυδρομείων, θα ασκεί την εκπαιδευτική πολιτική,** την **υγειονομική πολιτική και τη χρηματοπιστωτική** πολιτική. Επίσης, **θα είναι αρμόδια** για την ποινική και την αστική νομοθεσία, για τη **βασική νομοθεσία** (νόμους - πλαίσια) **όλων των οικονομικών, κοινωνικών και** πολιτιστικών τομέων, για την έκδοση **προεδρικών διαταγμάτων και γενικών κανονιστικών αποφάσεων** στους **τομείς** που **απαιτείται, καθώς και** για την **έκδοση εθνικών** προδιαγραφών και **εθνικών προτύπων.**

Τέλος, η Κεντρική Διοίκηση θα ασκεί τον έλεγχο της νομιμότητας των **αποφάσεων των οργάνων** της Τοπικής **Αυτοδιοίκησης** (ΤΑ).

— Η τριτοβάθμια **Τ.Α. θα συμμετέχει ενεργά στις διαδικασίες του Δημοκρατικού Προγραμματισμού.**
— Η δευτεροβάθμια **Τ.Α. θα έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες σε όλους τους τομείς και τα θέματα επαρχιακής σημασίας** και **θα συμμετέχει στις διαδικασίες** του **Δημοκρατικού Προγραμματισμού.**
— **Η πρωτοβάθμια Τ.Α. θα έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες σε όλους τους τομείς και τα θέματα τοπικής σημασίας** και **θα συμμετέχει** και **αυτή** στο **Δημοκρατικό Προγραμματισμό.**

Πόροι:

Στόχος είναι να αποκτήσει η **Τοπική Αυτοδιοίκηση** οικονομική **αυτοδυναμία μέσα από θεσμοθετημένους, αποκλειστικά** δικούς **της πόρους, ανεξάρτητους από εκείνους της Κεντρικής Διοίκησης.**

Προκειμένου η **Τ.Α. να ανταποκριθεί στο νέο αναπτυξιακό** ρόλο **της,** προγραμματίζεται **ένα θεσμικό πλαίσιο** που **θα** δίνει **λύσεις** στο **οικονομικό** πρόβλημα **των ΟΤΑ, δηλαδή** στην **κάλυψη των λειτουργικών δαπανών, στην απόκτηση της απαραίτητης υλικοτεχνικής υποδομής για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους (σημερινών και αυριανών) και στην ανάπτυξη επιχειρηματικής δραστηριότητας.**

Οι κατευθύνσεις **αυτού του θεσμικού πλαισίου είναι:**

— **Κάθε** μεταβίβαση **αρμοδιοτήτων από τη Διοίκηση** στην **Αυτοδιοίκηση να συνοδεύεται και από τη θεσμοθέτηση** των αναγκαίων πόρων (μεταφορά πόρων **και** δημιουργία νέων).
— Η παροχή **δυνατότητας επιβολής** άμεσων τοπικών φόρων, που τα **έσοδά τους θα τα διαθέτουν ελεύθερα οι ΟΤΑ** για την **κάλυψη αναγκών τους.**
— **Η κάλυψη** παρεχόμενων υπηρεσιών, με πόρους ανταποδοτικού **χαρακτήρα.**
— **Η εκχώρηση ποσοστού φόρων και τελών γενικού χαρακτήρα, που η κατανομή τους θα γίνεται** με διαδικασία **όπου θα συμμετέχει η Αυτοδιοίκηση,** διαδικασία που **θα καθοριστεί από το νέο Χάρτη της** Τοπικής **Αυτοδιοίκησης.**
— **Η εκχώρηση** ποσοστού **γενικών φόρων και τελών** που **θα αποδίδεται άμεσα** στους **ΟΤΑ.**

— Η κρατική επιχορήγηση θα διατηρηθεί μέχρις ότου η Τοπική Αυτοδιοίκηση καταστεί αυτοδύναμη και αναπτύξει τους δικούς της πόρους.

— Η συνεχής διεύρυνση της συμμετοχής της Τ.Α., μέσα από τις διαδικασίες του Δημοκρατικού Προγραμματισμού, στον προγραμματικό προσανατολισμό των πόρων που διατίθενται για τα αναπτυξιακά έργα υποδομής (αποκέντρωση ΠΔΕ).

— Η κεντρική εξουσία θα διατηρήσει το δικαίωμα πρόσθετης οικονομικής επιχορήγησης της Αυτοδιοίκησης για την υλοποίηση ειδικών αναπτυξιακών στόχων.

— Η αξιοποίηση του σημερινού θεσμικού πλαισίου (Ν. 1262/82) για την επιχορήγηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ.

— Ο εκσυγχρονισμός και η αναμόρφωση του συστήματος επιβολής είσπραξης και απόδοσης των πόρων στους ΟΤΑ.

Θα ενισχυθούν τα δημοτικά ιδρύματα για την παροχή κοινωνικών και πολιτιστικών υπηρεσιών. Επίσης, θα ενισχυθεί η δυνατότητα των ΟΤΑ να δημιουργούν Συνδέσμους για το σχεδιασμό και την κατάρτιση κοινών προγραμμάτων, την κοινή εκτέλεση και συντήρηση έργων, την κοινή προμήθεια μηχανημάτων και υλικών, την από κοινού παροχή υπηρεσιών. Τέλος, προετοιμάζεται το νέο θεσμικό πλαίσιο για την ενίσχυση της δυνατότητας δημιουργίας αμιγών δημοτικών επιχειρήσεων και για τη δημιουργία των προϋποθέσεων συνεργασίας, κοινής επιχειρηματικής δράσης με τους συνεταιρισμούς παραγωγής, με ιδιωτικούς φορείς, με ιδιώτες, με Τράπεζες και με το Δημόσιο.

5.4. Θεσμικές Αλλαγές και Μέτρα Πολιτικής

Με τη σημερινή δομή της κρατικής διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι στόχοι της αποκέντρωσης και της περιφερειακής ανάπτυξης, απαιτούν προσεκτικά διαδοχικά βήματα και υπεύθυνα μέτρα για την υλοποίησή τους.

Η διοικητική, κοινωνική και πολιτιστική αποκέντρωση είναι θέμα όλων σχεδόν των Υπουργείων. Άμεσος στόχος μας είναι να γίνει πράξη η συνταγματική επιταγή του άρθρου 101 σύμφωνα με το πνεύμα του οποίου οι Κεντρικές Υπηρεσίες καθίστανται κύρια επιτελικές. Το πρώτο βήμα έγινε με την ψήφιση του νόμου 1235/82 και το δεύτερο βήμα που γίνεται μέσα στό 1983, θα αφορά τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και πόρων από το κέντρο στο επίπεδο του Νομού με την έκδοση των απαιτούμενων Προεδρικών Διαταγμάτων.

Η σταδιακή μεταβίβαση αρμοδιοτήτων θα πρέπει να συνδυάζεται με τις απαραίτητες προϋποθέσεις όπως είναι η στελέχωση, η βελτίωση της λειτουργίας και η αύξηση της αποδοτικότητας των περιφερειακών υπηρεσιών ώστε να δημιουργηθεί η απαραίτητη οργάνωση «υποδοχής». Τα μέτρα αυτά, θα δώσουν τη δυνατότητα στα Νομαρχιακά Συμβούλια να ανταπεξέλθουν στο έργο που αναλαμβάνουν για την επιτυχία της αναπτυξιακής πολιτικής και της περιφερειακής ανασυγκρότησης, σε συνδυασμό με τη μελλοντική αποκατάσταση τους από άμεσα αιρετά όργανα. Η επεξεργασία του πλαισίου για μια νέα περιφερειακή οργάνωση της χώρας, θα γίνει παράλληλα με την επίτευξη δύο ακόμη άμεσων στόχων:

1. Την ενδυνάμωση του ρόλου Δήμων και των Κοινοτήτων. Μέχρι τη θεσμοθέτηση και ενεργοποίηση του Νέου Καταστατικού Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα προωθηθεί νομοθετική εξουσιοδότηση, για τη μεταβίβαση πόρων και αρμοδιοτήτων στους Δήμους και τις Κοινότητες ή σε Συνδέσμους Δήμων και Κοινοτήτων, με Προεδρικά Διατάγματα. Παράλληλα, με υπουργικές αποφάσεις θα συνάπτονται προγραμματικά συμβόλαια μεταξύ διαφόρων Υπουργείων, Νομαρχιών και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με στόχο την αξιοποίηση τοπικών πόρων, την προώθηση της επενδυτικής πολιτικής της Κυβέρνησης και την καταπολέμηση της ανεργίας. Σχετικό Νομοσχέδιο θα κατατεθεί άμεσα για ψήφιση στη Βουλή.

2) Την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των νομαρχιακών υπηρεσιών.

Πιό συγκεκριμένα προγραμματίζεται:

— Ο εκσυγχρονισμός των νομαρχιακών οργανισμών στη βάση των νέων κατευθύνσεων. Πέρα από τη γεωγραφική αποκέντρωση απαιτείται η αποσυγκέντρωση που καθορίζει με συγκεκριμένο τρόπο την περιοχή ευθύνης και απόφασης κάθε υπαλλήλου.

— Η οργάνωση και τεχνικο-επιστημονική υποστήριξη της λειτουργίας των Νομαρχιακών Συμβουλίων με ταυτόχρονη μεταφορά πόρων.

— Η σταδιακή προώθηση επαρχιακών συμβουλίων, κλιμακίων και επαρχιακών γραφείων σε πειραματικό στάδιο.

— Η μελέτη για τη συγχώνευση των διαφόρων Ταμείων σε επίπεδο νομού, που δημιουργούν μεγάλα προβλήματα τόσο στον προγραμματισμό όσο και στη λειτουργία των επενδυτικών σχεδίων.

— Η μελέτη της αναδιάρθρωσης και στελέχωσης του Πολιτικού Σχεδιασμού Έκτακτης Ανάγκης (Π.Σ.Ε.Α.).

— Η επίλυση ορισμένων επίμονων ζητημάτων γραφειοκρατίας.

— Η μελέτη για την αναδιάρθρωση των Ληξιαρχείων της Χώρας.

— Η αναδιοργάνωση και στελέχωση των Τεχνικών Υπηρεσιών Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΥΔΚ) και η δημιουργία τεχνικών υπηρεσιών στους ΟΤΑ, σε συνδυασμό με την αξιοποίηση και οριοθέτηση της προσφοράς των Μικτών Ομάδων Μηχανημάτων Ανασυγκρότησης (ΜΟΜΑ).

Τέλος, κατά τη διάρκεια του Πενταετούς Προγράμματος, προγραμματίζονται και τα εξής:

— Αναμόρφωση του Π.Δ. 28/1980 και επανεξέταση του σημερινού καθεστώτος έργων ΟΤΑ, προμηθειών, εξοπλισμού, στα πλαίσια και του νέου θεσμικού πλαισίου για τα δημόσια έργα.

— Ολοκλήρωση της επεξεργασίας σχεδίου νόμου για την παραχώρηση της χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας στους ΟΤΑ καθώς και για την παραχώρηση του δικαιώματος αμμοληψίας.

— Μελέτη για παραχώρηση στους ΟΤΑ, των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας γής του Δημοσίου, του δικαιώματος αξιοποίησης των λατομείων αδρανών υλικών και του δικαιώματος χρήσης δασικών και χορτολιβαδικών εκτάσεων.

— Μελέτη υπαγωγής των λιμενικών ταμείων και οργάνωσης ανεξαρτήτων ταμειακών υπηρεσιών, στους ΟΤΑ.

— Μελέτη για τη συμμετοχή της Τ.Α. στις διοικήσεις οργανισμών Κοινής Ωφέλειας και ΝΠΔΔ καθώς και στα εποπτικά συμβούλια προβληματικών επιχειρήσεων.

— Μελέτη και επίλυση θεμάτων που αφορούν οικονομικές διευκολύνσεις στους ΟΤΑ.

— Ενεργοποίηση των διατάξεων τού Ν. 1270/82 που αφορούν οικονομικές διευκολύνσεις στους ΟΤΑ.

— Ενεργοποίηση των διατάξεων το Ν. 1270/82 που αφορούν την ενίσχυση της λειτουργικότητας των δήμων, τη λαϊκή συμμετοχή και τη γνήσια δημοτική αποκέντρωση, με την ενίσχυση της υλικοτεχνικής υποδομής, την ουσιαστική ενδυνάμωση των αρμοδιοτήτων τους και την παροχή των κατάλληλων κινήτρων.

Νέο Θεσμικό Πλαίσιο και οι προϋποθέσεις υλοποίησής του.

Η δημιουργία ενός νέου Δημοκρατικού Καταστατικού Χάρτη της Τ.Α. θα αναπλάσσει το θεσμό συμπληρώνοντας κατ' αυτό τον τρόπο το σημερινό βασικό θεσμικό πλαίσιο που είναι ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας. Ήδη έγιναν τα πρώτα βήματα με τους Νόμους 1235/82 και 1270/82.

Σύμφωνα με το Ν. 1270/82, συγκροτείται ειδική αντιπροσωπευτική επιτροπή που θα εισηγηθεί το νέο Καταστατικό Χάρτη. Παράλληλα, θα προωθηθούν οι μελέτες για την υποδομή που απαιτεί η υλοποίησή του και η νέα περιφερειακή οργάνωση της Χώρας στα πλαίσια ενός ολοκληρωμένου χωροταξικού σχεδίου. Ανάμεσα στα θέματα των μελετών είναι: τα γεωγραφικά όρια των μονάδων διοίκησης και των βαθμίδων αυτοδιοίκησης, η διαδικασία εθελοντικής διοικητικής συνένωσης για τη δημιουργία βιώσιμων οργανισμών, κλπ.

Αποκέντρωση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

Η εκτεταμένη αποκέντρωση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) αποτελεί βασικό μοχλό της πολιτικής ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης, με πολλαπλασιαστικές επιδράσεις στη διοικητική και οργανωτική δομή της Περιφέρειας και του Κέντρου.

Η θεσμοθέτηση του Νομαρχιακού Συμβουλίου ως συλλογικού οργάνου αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, το οποίο ελέγχει τη διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης των πιστώσεων του περιφερειακού Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων (ΠΔΕ), καθιστά πλέον εφικτό το στόχο της μέγιστης δυνατής αποκέντρωσης του ΠΔΕ. Έτσι, όλο και περισσότερα αναπτυξιακά προγράμματα θα σχεδιάζονται, θα προγραμματίζονται και θα αποφασίζονται από τους εκλεγμένους εκπροσώπους της αυτοδιοίκησης και των κοινωνικών φορέων και θα εκτελούνται από το εντόπιο διοικητικό, τεχνικό και εργατικό δυναμικό. Η έκταση της αποκέντρωσης του ΠΔΕ εκφράζεται και μετριέται από τη συμμετοχή του περιφερειακού στο συνολικό ΠΔΕ που το 1983 προσδιορίστηκε ήδη στο 20.4% έναντι 14,7 το 1982 (1978 = 7,4%, 1979 = 11,0%, 1980 = 12,5%, 1981 = 14,0%).

Είναι φανερό ότι τα περιθώρια αποκέντρωσης του ΠΔΕ είναι εξαιρετικά υψηλά και υπάρχει σαφής κυβερνητική βούληση για άμεση και ταχεία υλοποίησή της. Η διαδικασία αυτή θα «συμπαρασύρει» αρμοδιότητες, πόρους και ανθρώπινο δυναμικό που αποτελούν τα κυριότερα στοιχεία της ουσιαστικής διοικητικής αποκέντρωσης και τις σημαντικότερες προϋποθέσεις για την επιτυχή άσκηση μιας πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης.

Νέο Θεσμικό Πλαίσιο Δημοτικών Επιχειρήσεων.

Η προετοιμασία του νέου θεσμικού πλαίσιου για την επιχειρηματική δραστηριότητα της Τ.Α. θα εξασφαλίσει τη βελτίωση των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών (ύδρευση, αποχέτευση, συγκοινωνία, κατοικία, κ.ά.), την αξιοποίηση των τοπικών πλουτοπαραγωγικών πόρων, την απόκτηση εσόδων και τη σταδιακή εισαγωγή νέων παραγωγικών σχέσεων.

Σ' αυτά τα πλαίσια, σε συνεργασία με τους αρμόδιους κεντρικούς φορείς, την Αυτοδιοίκηση και τους κοινωνικούς φορείς, θα ολοκληρωθεί η τροποποίηση του Ν. 1069/80 και του Ν. 1058/80 για τις δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης - αποχέτευσης και της ΕΥΔΑΠ, θα προχωρήσει η δημοτικοποίηση των αστικών συγκοινωνιών, θα ετοιμαστεί πρόγραμμα δημιουργίας δημοτικών αγορών και θα ολοκληρωθεί το πλαίσιο για τις δημοτικές, οικιστικές και τουριστικές επιχειρήσεις κλπ.

Δημιουργία Τράπεζας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Φορέα Τεχνικής Υποστήριξης των ΟΤΑ.

Ο νέος ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ιδιαίτερα της επιχειρηματικής δραστηριοποίησής της απαιτεί, εκτός από το νέο θεσμικό πλαίσιο, τη συγκέντρωση των προϋποθέσεων και μηχανισμών, που θα υλοποιήσει η δημιουργία Δημοτικής Τράπεζας και Φορέα Τεχνικής Υποστήριξης των ΟΤΑ:

Για τη δημιουργία επιτελικού φορέα χρηματοπιστωτικής υποστήριξης των ΟΤΑ και των επιχειρήσεών τους, συγκροτείται επιτροπή που θα μελετήσει τη νομική μορφή, τη διάρθρωση και λειτουργία του φορέα, τη σύνδεσή του με το πιστωτικό σύστημα της χώρας και τον τρόπο συμμετοχής στη διοίκησή του των εκπροσώπων της Αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, θα ιδρυθεί επιτελικός φορέας τεχνικής υποστήριξης των ΟΤΑ και των επιχειρήσεών τους, που θα υποστηρίξει την Αυτοδιοίκηση σε τεχνικοοικονομικά, διαχειριστικά, διοικητικά οργανωτικά θέματα.

Ανθρώπινο δυναμικό.

Η αξιοποίηση του ρόλου του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ αποτελεί σημαντικό μοχλό για την επίτευξη των στόχων της περιφερειακής ανάπτυξης και αποκέντρωσης. Προγραμματίζονται ειδικά εκπαιδευτικά προγράμματα και προγράμματα επιμόρφωσης των υπαλλήλων. Παράλληλα, θα υποβοηθηθεί η συνεργασία του επιστημονικού δυναμικού και της Αυτοδιοίκησης, προκειμένου να συνδεθούν τα κοινωνικά προγράμματα των ΟΤΑ με την εξέλιξη της επιστήμης και των παραγωγικών μεθόδων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

6.1. Στόχοι της δημοσιονομικής πολιτικής

Το πρόβλημα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, καθώς και οι βασικές κατευθύνσεις της δημοσιονομικής πολιτικής στα πλαίσια του πενταετούς προγράμματος, είναι αρρηκτα συνδεδεμένες με τις γενικότερες προοπτικές και τους στόχους της αναπτυξιακής πολιτικής. Και τούτο, διότι οι κατευθύνσεις αυτές εκφράζουν ορισμένες θεμελιώδεις πολιτικές επιλογές που αναφέρονται στο ρόλο που θα διαδραματίσει ο δημόσιος τομέας στην προσπάθεια όχι μόνο να πραγματωθεί και να σταθεροποιηθεί η οικονομική ανάπτυξη της χώρας, αλλά και για να προωθηθεί η κοινωνική δικαιοσύνη και ο σοσιαλιστικός μετασχηματισμός. Με αυτό το κριτήριο, οι στόχοι της δημοσιονομικής πολιτικής αποτελούν ένα πολύπτυχο που περιλαμβάνει τις εξής επιμέρους επιδιώξεις:

(α) την πληρέστερη ικανοποίηση των συλλογικών κοινωνικών αναγκών τόσο από ποσοτική άποψη όσο και από την πλευρά της ανύψωσης της ποιότητας ζωής των Ελλήνων,

(β) την κοινωνικά δικαιότερη κατανομή των φορολογικών βαρών αλλά και των ωφελειών που παρέχουν οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα.

(γ) την εκλογίκευση και εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών, με απώτερο σκοπό την αύξηση της παραγωγικότητας του δημόσιου τομέα.

(δ) την πιο ενεργό συμμετοχή και συμβολή του κράτους και του δημόσιου τομέα στη διεύρυνση της παραγωγικής δυναμικότητας και στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας.

Οι επιδιώξεις αυτές είναι παράλληλες και ταυτόχρονες, και αποτελούν ένα ενιαίο σύνολο εναρμονισμένο με τη γενική φιλοσοφία του πενταετούς προγράμματος οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.

Η ελληνική οικονομία, στο σημερινό στάδιο ανάπτυξής της, αντιμετωπίζει ζητήματα σοβαρών διαρθρωτικών μετασχηματισμών, δίχως όμως να έχει φθάσει στο επίπεδο ωριμότητας των προηγμένων βιομηχανικών χωρών. Η άνοδος του βιοτικού επιπέδου και των κοινωνικών αναγκών, οδήγησαν σε ενίσχυση του σχετικού ρόλου του κράτους στην όλη διαχείριση των εθνικών πόρων. Οι εξελίξεις αυτές είναι ιδιαίτερα έντονες τα τελευταία χρόνια, παρόλο που συμβαδίζουν με την όξυνση ορισμένων αντιφάσεων και δομικών ατελειών του κοινωνικο - οικονομικού συστήματος. Οι αντιφάσεις και οι ατέλειες αυτές συνοψίζονται χαρακτηριστικά στην

αλματώδη αύξηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και των συνολικών δανειακών αναγκών του δημόσιου τομέα.

Στη διάρκεια της τετραετίας 1977—1980, το σύνολο των δαπανών του Γενικού Προϋπολογισμού του Κράτους (ΓΠΚ), αποτελούσε κατά μέσο όρο το 26,6% του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος (ΑΕΠ). Ταυτόχρονα, το σύνολο των εσόδων του ΓΠΚ αντιστοιχούσε στο 20,8% του ΑΕΠ (ενώ το σύνολο των φορολογικών εσόδων ήταν το 19,0% του ΑΕΠ). Συνεπώς, το συνολικό έλλειμμα του ΓΠΚ ήταν κατά μέσο όρο ίσο προς το 5,8% του ΑΕΠ. Το 1981, έτος προεκλογικό και με ιδιαίτερα ασυνεπή δημοσιονομική διαχείριση, εμφανίζει μία σημαντική επιδείνωση στον συσχετισμό των παραπάνω μεγεθών. Οι συνολικές δαπάνες του ΓΠΚ αυξήθηκαν στο 32,4% του ΑΕΠ, τα συνολικά έσοδα καθηλώθηκαν στο 20,6% του ΑΕΠ (και τα συνολικά φορολογικά έσοδα στο 18,6% του ΑΕΠ), με αποτέλεσμα το δημοσιονομικό έλλειμμα να φθάσει στο πρωτοφανές ύψος του 12,8% του ΑΕΠ. Η δημοσιονομική πολιτική **του 1982 συνέβαλε στην μερική αιβλυνση των δυσμενών αυτών εξελίξεων.** Οι συνολικές δαπάνες του ΓΠΚ αυξήθηκαν στο 34,2% του ΑΕΠ ενώ τα συνολικά έσοδα επίσης αυξήθηκαν στο 24,8% του ΑΕΠ (τα φορολογικά έσοδα έφθασαν στο 21,6%). **Έτσι το δημοσιονομικό έλλειμμα περιορίστηκε** στο ποσοστό 9,8% του ΑΕΠ. Είχαμε δηλαδή μία πετυχημένη προσπάθεια με εκτεταμένες κοινωνικές παροχές.

Η συνεχιζόμενη ύφεση της ελληνικής και της διεθνούς οικονομίας καθιστά πραγματικά δύσκολο το έργο της δημοσιονομικής πολιτικής, **καθώς οι ανάγκες σταθεροποίησης της οικονομίας δεν εναρμονίζονται απόλυτα με τις μεσοπρόθεσμες** αναπτυξιακές επιδιώξεις. Ενδεικτικός, για την υπεύθυνη δημοσιονομική πολιτική που θα ακολουθήσει η Κυβέρνηση στην επόμενη πενταετία, είναι ο προϋπολογισμός του 1983. Για την επίτευξη των επιμέρους επιδιώξεων της δημοσιονομικής πολιτικής, στην περίοδο των επομένων πέντε ετών, προγραμματίζεται:

(α) αναδιάρθρωση των καταναλωτικών δαπανών του ΓΠΚ με έμφαση στους τομείς υγείας, πρόνοιας, παιδείας και ποιότητας ζωής,
(β) αύξηση της αναλογίας άμεσων προς έμμεσους φόρους,
(γ) σταδιακή μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος σαν ποσοστό του ΑΕΠ,
(δ) αύξηση της ποσοστιαίας συμμετοχής των δαπανών για δημόσιες επενδύσεις στις συνολικές δαπάνες του ΓΠΚ.

Οι ειδικές αυτές επιδιώξεις περιέχονται ήδη στον προϋπολογισμό του 1983 και αποτελούν την πρακτική μεθόδευση για την επίτευξη των γενικότερων επιδιώξεων και στόχων που προαναφέρθηκαν. Πρόκειται για συγκερασμό αναπτυξιακών, σταθεροποιητικών και κοινωνικών κατευθύνσεων που θα χαρακτηρίζει τη δημοσιονομική πολιτική, κατά την πενταετία, προσαρμοσμένη από άποψη ποσότητας και σημασίας στις συγκυριακές εξελίξεις.

Η στήριξη των αναπτυξιακών στόχων του προγράμματος απαιτεί την ενεργότερη παρουσία του Κράτους, προϋποθέτει όμως ταυτόχρονα την εξυγίανση και την άρση των αντινομιών του δημοσιονομικού συστήματος. Ο περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων σαν ποσοστό του ΑΕΠ, ιδιαίτερα στο βαθμό που τα ελλείμματα αυτά οφείλονται στη διόγκωση των καθαρά καταναλωτικών δαπανών του Κράτους, έχει γενικότερη σημασία και αποκτά, ως εκ τούτου, μεγαλύτερο ειδικό βάρος στο σύνολο των γενικών επιδιώξεων της δημοσιονομικής πολιτικής. Τα δημοσιονομικά ελλείμματα θεωρούνται δικαιολογημένα μόνον όταν συνδυάζονται με:

(ι) Επέκταση των επενδυτικών δαπανών και της αναπτυξιακής πρωτοβουλίας του Κράτους.
(ιι) Βελτίωση της επάρκειας και της ποιότητας των κοινωνικών παροχών.
(ιιι) Άσκηση πολιτικής αντικυκλικού χαρακτήρα.

Ο στόχος του περιορισμού των ελλειμμάτων, αποτελεί μεν προϋπόθεση για τη σταθεροποίηση της οικονομίας και την **εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών, αλλά δεν μπορεί να** θεωρηθεί ότι είναι ανεξάρτητος από τις γενικότερες αναπτυξιακές και αναδιανεμητικές επιδιώξεις του πενταετούς προγράμματος.

6.2. Η αναδιάρθρωση των δημόσιων δαπανών

Στο διάστημα της πενταετίας 1977—1981, και με εξαίρεση το 1981, δεν σημειώθηκαν μεγάλες αλλαγές στη διάρθρωση των συνολικών δαπανών του Γενικού Προϋπολογισμού του Κράτους. Οι διάφορες καταναλωτικές και εισοδηματικές δαπάνες αποτελούν το 75% περίπου των συνολικών δαπανών (ειδικά οι δαπάνες για μισθούς και συντάξεις είναι το 33% των δαπανών του ΓΠΚ ή το 42% των δαπανών του Τακτικού Προϋπολογισμού). Οι επενδυτικές δαπάνες (Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων) είναι, κατά μέσο όρο, 15% του ΓΠΚ, με ακόμα χαμηλότερα ποσοστά μετά το **1979. Αυξητική τάση ακολούθησαν στο διάστημα αυτό** (σαν ποσοστά του ΓΠΚ) οι δαπάνες για «επιδοτήσεις προς τη γεωργία», για «επιστροφή εξαγωγικών επιτοκίων» και για «εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους».

Η εξέλιξη των δημόσιων δαπανών στα πλαίσια του πενταετούς, **δεν αντιμετωπίζεται** απλώς σαν πρόβλημα **καθορισμού του συνολικού τους μεγέθους και του ρυθμού αύξησής** τους. Και τούτο, διότι, πέρα από τις νομισματικές περιπλοκές που συνδέονται με την χρηματοδότηση των αυξανόμενων ελλειμμάτων, η διατήρηση των κληρονομημένων αναλογιών **και των επί μέρους ρυθμών αύξησης, οδηγεί την οικονομία** σε παραγωγικό αδιέξοδο και σε πληθωριστικές πιέσεις. Δίχως τη ριζική αναδιάρθρωση των δημόσιων δαπανών, το δημοσιονομικό σύστημα θα λειτουργεί σαν μετασχηματιστής, όπου ένα ποσοστό του αυξανόμενου εργατικού δυναμικού θα μετατρέπεται **συνεχώς σε μη παραγωγικά ασχολούμενους. Η φορολογική** πολιτική θα αρκείται να τους τροφοδοτεί, αναδιανέμοντας ανάμεσα στους μη παραγωγικά ασχολούμενους, στους επιδοτούμενους ανέργους και στους παραγωγικά ασχολούμενους (που θα μειώνονται σαν ποσοστό του ενεργού πληθυ**σμού) ένα συνεχώς μικρότερο πραγματικό προϊόν. Η οριστική** ανατροπή της παραδοσιακής σύνθεσης των δημόσιων δαπανών πρέπει να συντελεστεί στη διάρκεια της προσεχούς πενταετίας, αρχίζοντας με την ανατροπή των ρυθμών με τους οποίους αναπτύχθηκαν οι διάφορες κατηγορίες των δημόσιων δαπανών.

Το ποσοστό των δαπανών που προορίζεται για την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους προβλέπεται να παραμείνει σταθερό, περίπου 12—13%. Ταυτόχρονα, προβλέπεται, μέσα στην πενταετία, να μειωθεί σημαντικά το ποσοστό των δαπανών που αφορά τις γεωργικές επιδοτήσεις, ενώ θα αυξηθούν αν**τίστοιχα οι δημόσιες επενδύσεις στον αγροτικό τομέα.** Απομένουν συνεπώς τρεις βασικές κατηγορίες δημόσιων δαπανών, δηλαδή:

α) αποδοχές υπηρετούντων και συνταξιούχων,
β) επιχορηγήσεις και λοιπές καταναλωτικές δαπάνες,
γ) δημόσιες επενδύσεις.

Η λογική της αναπτυξιακής δημοσιονομικής πολιτικής επιβάλλει μείωση του ρυθμού αύξησης των δαπανών της πρώτης κατηγορίας (και μερικά και της δεύτερης) και αύξηση του ρυθμού ανόδου των δαπανών της τρίτης κατηγορίας. Σοβαρός περιοριστικός παράγοντας για την επιδίωξη αυτή, είναι το γεγονός ότι ορισμένες δαπάνες (μισθοί και συντάξεις, αμυντικές δαπάνες) είναι, ή θεωρούνται ότι είναι, «ανε**λαστικές». Η «ανελαστικότητα» αυτή, εκφράζει ειδικές συνθήκες και πολιτικές επιλογές του παρελθόντος και θα πρέ**πει να αναθεωρηθεί στις πραγματικές διαστάσεις της, ώστε **να μην αυτοπεριοριστούν** οι μελλοντικοί δημοσιονομικοί χειρι**σμοί.**

Σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση αυτή είναι η εκλογίκευση της στελέχωσης των δημόσιων υπηρεσιών. Τούτο θα επιτευχθεί με την προγραμματισμένη αποσυμφόρηση των υπη**ρεσιών που βαρύνονται** σε υπεράριθμο προσωπικό, καθώς και με την αναδιοργάνωση του συνόλου των δημόσιων υπηρεσιών, μέσω μιας εκτεταμένης εισαγωγής νέων οργανωτικών μεθό-

δων η οποία θα στηριχθεί στην εφαρμογή σύγχρονων μηχανοργανωτικών συστημάτων. Η δημόσια διοίκηση έχει, κατά κανόνα, ανάγκη λιγότερων και πιο εξειδικευμένων στελεχών και θα πρέπει, μέσα στην πενταετία, να επιδιωχθεί μια σταδιακή υποκατάσταση των πιο ηλικιωμένων με νεώτερους υπαλλήλους, όχι βέβαια αδιάκριτα ή ανεξάρτητα από τα προσόντα και την πείρα τους αλλά σύμφωνα με τις ειδικές ανάγκες που θα προκύψουν από την αναδιοργάνωση κάθε υπηρεσίας.

Με την εκτεταμένη εφαρμογή των συγχρόνων μεθόδων μηχανογράφησης και πληροφορικής στις δημόσιες υπηρεσίες, ο μεσομακροπρόθεσμος στόχος είναι η συγκράτηση του συνολικού αριθμού των δημόσιων υπαλλήλων, σε επίπεδα τέτοια, ώστε να αυξηθεί η όλη παραγωγικότητα των δημόσιων υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένης —και αυτό είναι πολύ βασικό— και της αποδοτικότητας του συστήματος είσπραξης δημοσίων εσόδων.

Βασική επιδίωξη του πενταετούς προγράμματος στο χώρο της δημοσιονομικής πολιτικής, είναι η αναδιάρθρωση των δημόσιων δαπανών, με ενίσχυση των δημόσιων επενδύσεων, καθώς και των δαπανών εκείνων που οδηγούν σε ποσοτική αύξηση και ποιοτική ενίσχυση των κοινωνικών παροχών. Οι δημόσιες επενδύσεις, βελτιώνοντας την υποδομή της οικονομίας, έχουν αναπτυξιακές επιπτώσεις ενώ, ταυτόχρονα, αποτελούν σημαντικό όργανο άσκησης σταθεροποιητικής πολιτικής. Επιπλέον θα συνδυαστούν με το πρόγραμμα αποκέντρωσης και περιφερειακής ανάπτυξης, συμβάλλοντας στη δημιουργία ευκαιριών απασχόλησης. Ουσιώδες στοιχείο της πολιτικής δημόσιων επενδύσεων θα είναι η αξιοποίηση των διακλαδικών σχέσεων μέσα στην εγχώρια παραγωγή, όπου με βάση την πολιτική προμηθειών και τις προγραμματικές συμφωνίες με ελληνικές επιχειρήσεις, θα ενισχυθεί ο ρόλος του κράτους ως «παραγωγός», σε συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα.

Η ποσοτική και ποιοτική ενίσχυση των κοινωνικών παροχών ιδιαίτερα στους τομείς της υγείας και της παιδείας, αλλά και των παροχών για την πολιτιστική ανάπτυξη και την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής και του περιβάλλοντος, αποτελούν συμβολή στην πραγματική αύξηση των αγαθών και υπηρεσιών που καταναλώνουν οι εργαζόμενοι. Το Κράτος, απορροφώντας με τη φορολογία ένα μέρος των εθνικών πόρων, μειώνει μεν το διαθέσιμο προσωπικό εισόδημα, αλλά ταυτόχρονα χρησιμοποιεί τους πόρους αυτούς για την αυξημένη παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Η χρηματοδότηση της γενικευμένης επέκτασης και αναβάθμισης των υπηρεσιών αυτών συνδυάζεται, βέβαια, με μια σχετικά μικρότερη αύξηση του ατομικού διαθέσιμου εισοδήματος. Η σχετική αυτή απώλεια υπερκαλύπτεται, ωστόσο, από το γεγονός ότι δεν θα είναι πλέον αναγκαίο —πράγμα που γίνεται ως τώρα— να δαπανά κάθε πολίτης ένα μεγάλο μέρος του διαθέσιμου εισοδήματός του για να καλύψει ιδιωτικά, και σε λιγότερο ή περισσότερο ικανοποιητικό βαθμό, ανάλογα με την εισοδηματική του τάξη, τις ανάγκες του για υπηρεσίες υγείας, παιδείας και ποιότητας ζωής. Επειδή η προσφορά των υπηρεσιών αυτών, σήμερα, είναι ανεπαρκής, μόνον οι ανώτερες εισοδηματικές τάξεις είναι σε θέση να εξασφαλίσουν, σ' ένα ικανοποιητικό βαθμό, την εξυπηρέτηση των αντιστοίχων αναγκών τους.

Αφού, λοιπόν, η ζήτηση των υπηρεσιών αυτών χαρακτηρίζεται από υψηλή εισοδηματική ελαστικότητα, η βελτίωση της προσφοράς τους έχει και αναπτυξιακό και αναδιανεμητικό χαρακτήρα ικανοποιώντας όχι μόνο πραγματικές ανάγκες αλλά και το καλώς νοούμενο κριτήριο κοινωνικής δικαιοσύνης. Η προσφορά των υπηρεσιών αυτών σε συλλογική βάση και με ποιοτικά κριτήρια, ισοδυναμεί με ένα επιπλέον διαθέσιμο εισόδημα. Η έννοια του «κοινωνικού μισθού» συνίσταται στο ότι το κράτος επιστρέφει, με τη μορφή μεταβιβαστικών πληρωμών σε κοινωνικές παροχές, ένα μεγάλο μέρος των Εθνικών Πόρων που διαχειρίζεται, αξιοποιώντας τις οποιεσδήποτε οικονομίες κλίμακος στην παραγωγή των υπηρεσιών αυτών, όπως συμβαίνει, για παράδειγμα, στην περίπτωση του εθνικού συστήματος υγείας και παιδείας. Αξιοποιεί, επίσης, τις ενεργητικές εξωτερικές επιδράσεις από την πολιτιστική και την περιβαλλοντική αναβάθμιση της ζωής των πολιτικών, μεγιστοποιώντας έτσι το κοινωνικό ώφελος. Η μείωση της αναλογίας των αντι-παραγωγικών καταναλωτικών δαπανών και η αναδιάρθρωση των δημοσίων δαπανών προς τις κατευθύνσεις εκείνες που συμβάλλουν στην ανάπτυξη της οικονομίας, στην αρτιώτερη παροχή δημόσιων αγαθών και την ποιοτική αναβάθμιση της ζωής, αποτελεί την θεμελειώδη προϋπόθεση για την υλοποίηση της ιδέας περί «κοινωνικού μισθού».

6.3. Φορολογική πολιτική

Το φορολογικό σύστημα παρουσιάζει σοβαρές αδυναμίες και ατέλειες. Η κυριότερη αδυναμία του, στην πενταετία 1977—1981, είναι η χαμηλή εισοδηματική ελαστικότητα των συνολικών φορολογικών εσόδων του κράτους. Ιδιαίτερα ανελαστικά είναι τα έσοδα από την έμμεση φορολογία ενώ τα έσοδα απο τους άμεσους φόρους παρουσιάζονται με υψηλότερη ελαστικότητα. Υπάρχει επομένως σοβαρό πρόβλημα επάρκειας των συνολικών φορολογικών εσόδων, που εμφανίζουν σοβαρή υστέρηση απέναντι στους ρυθμούς αύξησης των δημόσιων δαπανών, γεγονός που εξηγεί και την διεύρυνση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων.

Εξίσου σοβαρό είναι το πρόβλημα της σύνθεσης των συνολικών φορολογικών εσόδων και, συγκεκριμένα, της ποσοστιαίας συμμετοχής των άμεσων και των έμμεσων φόρων. Η αναλογία των άμεσων φόρων στα συνολικά φορολογικά έσοδα παρουσίασε κάποια βελτίωση τα τελευταία χρόνια, από 25,4% το 1977 σε 31,8% το 1981. Αυτή όμως η αναλογία είναι απαράδεκτα χαμηλή, συγκριτικά με άλλες αναπτυγμένες χώρες και σε σχέση με τις ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας. Επιπλέον, η διάρθρωση των φορολογικών εσόδων εκφράζει μια σημαντική αντίστροφη προοδευτικότητα, αφού οι έμμεσοι φόροι πλήττουν όλους τους πολίτες ανεξάρτητα από την φοροδοτική τους ικανότητα και ιδιαίτερα, τα χαμηλά εισοδηματικά στρώματα τα οποία αναγκάζονται να διαθέτουν, για άμεσους καταναλωτικούς σκοπούς, ένα πολύ μεγάλο μέρος του εισοδήματός τους.

Υπάρχουν συνεπώς σοβαροί λόγοι για τη λήψη μέτρων που θα αυξήσουν την αποτελεσματικότητα του φορολογικού συστήματος και θα οδηγήσουν σε μια κοινωνικά πιο δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών. Η αύξηση της απόδοσης των φόρων θα συνδυαστεί με αύξηση της ποσοστιαίας συμμετοχής των άμεσων φόρων. Ο διττός αυτός στόχος της φορολογικής πολιτικής για την επόμενη πενταετία, όπως ήδη εκφράζεται με τις επιδιώξεις του προϋπολογισμού του 1983, θα απαιτεί τή λήψη σειράς ριζικών μέτρων.

Το σύστημα της άμεσης φορολογίας παρουσιάζει τα σοβαρότερα προβλήματα. Η μεγαλύτερη της μονάδας εισοδηματική ελαστικότητα των εσόδων του κράτους από την άμεση φορολογία που παρατηρείται τα τελευταία χρόνια, οφείλεται μάλλον στο πέρασμα πολλών εισοδημάτων σε ανώτερο φορολογικό κλιμάκιο λόγω του πληθωρισμού, παρά σε βελτίωση της πραγματικής απόδοσης του συστήματος. Αντίθετα, η φοροδιαφυγή έχει πάρει μεγάλες διαστάσεις, στερώντας τον κρατικό προϋπολογισμό από πολλά δισεκατομμύρια εσόδων και υποσκάπτοντας κάθε έννοια φορολογικής δικαιοσύνης. Υπάρχουν μεγάλες κατηγορίες εισοδημάτων τα οποία απολαμβάνουν του καθεστώτος της νόμιμης φοροαπαλλαγής, στερώντας έτσι το κράτος από σημαντικά έσοδα και παραβιάζοντας τη θεμελιώδη αρχή της ίσης μεταχείρισης όλων των πολιτών. Οι μισθωτοί φέρουν το μεγαλύτερο φορολογικό βάρος συγκριτικά με τις άλλες εισοδηματικές κατηγορίες, γεγονός που λειτουργεί όχι μόνο ως αυξημένο κίνητρο για φοροδιαφυγή και ως αντικίνητρο για εργασία, αλλά οδηγεί επίσης στην υπόκλιση και την [illegible] της δημοκρατικής νομιμότητας και της

ηθικής, από κοινωνική άποψη, καταξίωσης του θεσμού του κράτους.

Οι γενικοί στόχοι πολιτικής στο θέμα της άμεσης φορολογίας είναι:

— Διεύρυνση της φορολογικής βάσης.
— Πάταξη της φοροδιαφυγής.

Προς την κατεύθυνση αυτή θα είναι απαραίτητο να ληφθούν συγκεκριμένα μέτρα, όπως:

(α) η κατάργηση ορισμένων, κοινωνικά απαράδεκτων, εξαιρέσεων και απαλλαγών από τη φορολογία εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων,
(β) η ενοποίηση και εναρμόνιση της φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων με εκείνη των φυσικών προσώπων,
(γ) η ενεργοποίηση και η βελτίωση της φορολογίας ακίνητης περιουσίας,
(δ) η ετήσια τιμαριθμική αναπροσαρμογή των κλιμακίων φόρου εισοδήματος και, ιδίως, των ανώτερων αφορολόγητων ορίων,
(ε) η επιβολή αυστηρότερων κυρώσεων για τους φοροφυγάδες.

Τα προβλήματα στο χώρο της έμμεσης φορολογίας είναι επίσης πολλά. Το ισχύον σύστημα είναι πολύπλοκο και διοικητικά δαπανηρό. Οι κυριότεροι έμμεσοι φόροι (ΦΚΕ, χαρτόσημα, κλπ) είναι συσσωρευτικοί και συχνά προκαλούν μεγαλύτερη επιβάρυνση στην τιμή των εγχώριων προϊόντων συγκριτικά με τα εισαγόμενα και, κυρίως, με τα προϊόντα ξένων χωρών που ανταγωνίζονται τα δικά μας σε ξένες αγορές. Επιβαρύνουν και τα κεφαλαιουχικά αγαθά, με συνέπεια να αποθαρρύνονται οι επενδύσεις. Τέλος, το σύστημα των έμμεσων φόρων είναι αντίστροφα προοδευτικό, παρά την ύπαρξη μεγάλου αριθμού συντελεστών και εξαιρέσεων. Η φοροδιαφυγή ως προς τους έμμεσους φόρους είναι επίσης εκτεταμένη, ιδιαίτερα στις μικρές επιχειρήσεις με υποτυπώδη λογιστική οργάνωση, πράγμα που συνεπάγεται υψηλό κόστος και κατά πολύ μειωμένη αποδοτικότητα του κρατικού συστήματος βεβαίωσης και είσπραξης φόρων.

Η αναμόρφωση του συστήματος της έμμεσης φορολογίας θα συνδυαστεί με την εφαρμογή του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ), η οποία προβλέπεται και από την συνθήκη ένταξης της χώρας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Η εισαγωγή του ΦΠΑ, ο οποίος θα αντικαταστήσει την μεγάλη πλειοψηφία των έμμεσων φόρων που ισχύουν σήμερα, θα δώσει την ευκαιρία να εξαλειφθούν πολλά από τα μειονεκτήματα του ισχύοντος συστήματος και κατά κύριο λόγο, την σωρευτικότητα και την πολυπλοκότητα. Η διαβάθμιση των συντελεστών του ΦΠΑ σε γενικές κατηγορίες μπορεί να συνδυαστεί με κάποια έμμεση προοδευτικότητα του φόρου. Η μετάβαση από το ισχύον στο νέο σύστημα συνεπάγεται κάποιο κόστος προσαρμογής και για τον λόγο αυτό, απαιτούνται προσεκτικοί χειρισμοί κατά την σταδιακή εισαγωγή του νέου συστήματος. Σημασία έχουν επίσης, οι επιπτώσεις από την εφαρμογή του ΦΠΑ στην προστασία της εγχώριας παραγωγής λόγω της έμμεσης φορολογίας των εισαγωγών από το ισχύον σύστημα.

Γενικά, πάντως, η αποδοτικότητα της έμμεσης φορολογίας συνδυάζεται και με την πάταξη της φοροδιαφυγής, γεγονός που συνεπάγεται τη λήψη συγκεκριμένων πρακτικών μέτρων, όπως η υποχρεωτική χρήση ταμειακών μηχανών και θεωρημένων τιμολογίων.

Πρέπει, επίσης, να τονιστεί ότι μια σημαντική αύξηση των δημόσιων εσόδων θα προκύψει από την σχεδιαζόμενη αναδιάρθωση των δημοσίων υπηρεσιών. Όπως ήδη υπογραμμίστηκε προηγουμένως, συστατικό στοιχείο της αναδιάρθρωσης αυτής είναι ο εκσυγχρονισμός και η αύξηση της αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται, κατά κύριο λόγο, οι υπηρεσίες βεβαίωσης και είσπραξης φορολογικών εσόδων.

6.4. Τα ελλείματα του δημοσιου

Τα αυξανόμενα ελλείμματα του κρατικού προϋπολογισμού και γενικά, η ελλειμματικότητα του δημόσιου τομέα της οικονομίας, έχουν πρόσφατα γίνει αντικείμενο συζητήσεων και αυστηρής κριτικής και θεωρούνται ότι αποτελούν χαρακτηριστικό σύμπτωμα της κρίσης που διέπει την ελληνική οικονομία. Από την άποψη δημοσιονομικής διαχείρισης, τα ελλείμματα είναι επακόλουθο της σοβαρής υστέρησης των εσόδων του κράτους απέναντι στις διευρυνόμενες δαπάνες του. Ο δημόσιος τομέας ασκεί συνεχώς επεκτατική επίδραση στην οικονομία ακόμα και σε περιόδους που θάπρεπε να ασκείται μια πιο περιοριστική πολιτική. Τα δημοσιονομικά ελλείμματα έχουν χάσει τον αντικυκλικό χαρακτήρα τους ενώ η δημοσιονομική πολιτική δεν εχει χρησιμοποιηθεί σαν αξιόπιστο εργαλείο σταθεροποιητικής πολιτικής.

Η διεύρυνση του δημοσιονομικού ελλείμματος οφειλόταν στο παρελθόν, σχεδόν αποκλειστικά, στην αλματώδη αύξηση των καταναλωτικών και εισοδηματικών δαπανών, δεδομένου ότι οι δημόσιες επενδύσεις αντιπροσώπευαν ένα ολοένα και μικρότερο ποσοστό του συνόλου των δαπανών του Γενικού Προϋπολογισμού του Κράτους. Εκτός λοιπόν από την απώλεια του σταθεροποιητικού τους χαρακτήρα, τα ελλείμματα του δημόσιου τομέα δεν έχουν εκφράσει ούτε έχουν προωθήσει συγκεκριμένους αναπτυξιακούς στόχους.

Το έλλειμμα του δημόσιου, έτσι όπως εξελίχθηκε μέχρι τώρα, δεν εκφράζει κάποιον αναπτυξιακό ρόλο του κράτους, αλλά, αντίθετα, εκφράζει τις βαθειές διαρθρωτικές αδυναμίες της δημοσιονομικής διαχείρισης. Χωρίς ουσιαστική διορθωτική παρέμβαση και αναπροσανατολισμό της δημοσιονομικής πολιτικής, οι αδυναμίες αυτές θα συνεχίσουν να αναπαράγονται μέσα στον φαύλο κύκλο των διευρυνόμενων ελλειμμάτων. Με συνέπεια προς την νέα αντίληψη περί της συμμετοχής του κράτους στην αναπτυξιακή προσπάθεια, οι γενικοί στόχοι της κυβερνητικής πολιτικής για την επόμενη πενταετία είναι:

(α) η αναδιάρθρωση του συνολικού δημοσιονομικού ελλείμματος, ώστε να προέρχεται κατά ένα μεγαλύτερο ποσοστό από το έλλειμμα του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων,
(β) η σταδιακή μείωση των συνολικών δανειακών αναγκών του δημόσιου τομέα σαν ποσοστό του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος, ώστε να μειωθεί η διαταρακτική επίπτωσή τους πάνω στην μακροοικονομική ισορροπία.

Η επίτευξη των στόχων αυτών θα απαιτήσει ριζική εξυγίανση και δομικές βελτιώσεις στο σύστημα των δημόσιων οικονομικών, όπως αναφέρθηκε στα προηγούμενα. Ο ρυθμός αύξησης των εσόδων του κράτους θα πρέπει να είναι υψηλότερος του ρυθμού αύξησης των συνολικών δαπανών του ενώ επίσης, θα πρέπει να αυξηθεί η ποσοστιαία συμμετοχή σ' αυτές των δαπανών εκείνων, που είτε έχουν αναπτυξιακό χαρακτήρα είτε βελτιώνουν την παροχή συλλογικών κοινωνικών υπηρεσιών. Μόνο έτσι το έλλειμμα του δημοσίου θα μπορέσει να περιοριστεί και συγχρόνως να εκφράζει μια θετική συμβολή στην εθνική οικονομία. Το έλλειμμα δεν προκύπτει από μόνο του, αλλά ύστερα από την ανορθόδοξη αντιαναπτυξιακή σχέση εσόδων — εξόδων. Κατά συνέπεια, η αναστροφή της, μέχρι τώρα, ανεπιθύμητης εξέλιξης θα είναι δυνατή εάν:

(1) βελτιωθεί η αποδοτικότητα του φορολογικού συστήματος,

(2) αλλάξει ο συσχετισμός των διαφόρων κονδυλίων δημοσίων δαπανών,

(3) αυξηθεί η παραγωγικότητα του δημόσιου τομέα.

Ειδικά για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και τους Οργανισμούς (ΔΕΟ), στόχος της πολιτικής είναι η ουσιαστική εξυγίανση τους, με δραστική μείωση των ελλειμμάτων εκμετάλλευσης των ΔΕΟ. Θα καθοριστούν σαφή κοινωνικο - οικονομικά κριτήρια με βάση τα οποία το κράτος θα επιδοτεί μέρος του λειτουργικού τους κόστους, στα πλαίσια της γενικής κοινωνικής και εισοδηματικής πολιτικής, δε-

δομένου ότι τα αγαθά και οι υπηρεσίες που προσφέρουν οι ΔΕΟ αποτελούν ουσιώδες τμήμα του «κοινωνικού μισθού».

Τα ελλείμματα εκμετάλλευσης των ΔΕΟ, έτσι όπως εξελίχθηκαν στο πρόσφατο παρελθόν, στις περισσότερες περιπτώσεις υπερβαίνουν το κοινωνικά και οικονομικά θεμιτό μέγεθος της επιδότησης που δικαιούνται. Οφείλονται στη χαμηλή παραγωγικότητα, στην κακοδιοίκηση και στην αναποτελεσματική διαχείριση ενώ κάποια ευθύνη φέρουν και ορισμένες αδικαιολόγητες παρεμβάσεις από την πλευρά της δημόσιας διοίκησης. Οι ΔΕΟ θα πρέπει να λειτουργούν με βάση κριτήρια παραγωγικότητας και αποδοτικότητας για το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου και το μέγεθος της επιδότησης του λειτουργικού τους κόστους θα πρέπει να είναι σαφώς ανεξάρτητο από τα διαχειριστικά ελλείμματα που οφείλονται στις διοικητικές τους ανεπάρκειες. Οι ΔΕΟ πρέπει να δώσουν το παράδειγμα καλής λειτουργίας του κοινωνικοποιημένου τομέα της οικονομίας. Για τους λόγους αυτούς, η εξυγίανση και η αναβάθμισή τους θα αποτελέσει βασικό στόχο της κυβερνητικής πολιτικής στην επόμενη πενταετία. Τέλος, τα επενδυτικά προγράμματα των ΔΕΟ θα ενταχθούν στο γενικό επενδυτικό σχέδιο, έτσι ώστε να αξιοποιηθούν οι διακλαδικές συνδέσεις με την ιδιωτική οικονομία και να δοθεί πραγματική ώθηση στις ιδιωτικές και λοιπές δημόσιες επενδύσεις και την εγχώρια παραγωγή.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7.
ΠΙΣΤΩΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

7.1. Γενικές Αρχές

Η σημερινή λειτουργία του πιστωτικού συστήματος παρουσιάζει τρία βασικά χαρακτηριστικά:

1. Η χρηματική διαχείριση και διάθεση της εθνικής μας αποταμίευσης γίνεται κυρίως από το τραπεζικό και πιστωτικό σύστημα ενώ απουσιάζουν άλλες μορφές κεφαλαιαγοράς με ουσιαστική μακροοικονομική συμβολή.

2. Οι τράπεζες που ελέγχονται από το κράτος, αποτελούν το κέντρο βάρους και δεσπόζουν του ελληνικού τραπεζικού τομέα. Λειτουργούν όμως μέσα σε κυκλώματα προνομιακής χρηματοδότησης ενός περιορισμένου αριθμού επιχειρήσεων και ορισμένων ομάδων συμφερόντων. Οι σχέσεις προνομιακής πρόσβασης στη χρηματοδότηση, μαζί με το σύστημα κριτηρίων και τις επιλογές πιστωτικής πολιτικής που ίσχυσαν στο παρελθόν, έχουν δημιουργήσει εμφανείς καταστάσεις «ιδιωτικοποίησης» του τραπεζικού συστήματος παρ' όλη την κρατική συμμετοχή στο μετοχικό κεφάλαιο των τραπεζών.

3. Το σύστημα λειτουργίας των ελληνικών τραπεζών, ιδιαίτερα εκείνων που ελέγχονται από το κράτος, χαρακτηρίζεται από σημαντικές αδυναμίες, τόσο σε σύγκριση με τα διεθνή δεδομένα, όσο και σε σχέση με τις απαιτήσεις της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας. Η χαμηλή παραγωγικότητα και η κακή ποιότητα των τραπεζικών υπηρεσιών, ο διοικητικός και γεωγραφικός συγκεντρωτισμός, η έλλειψη εξειδίκευσης και διαφοροποίησης των εργασιών τους είναι ορισμένες σημαντικές πλευρές της σημερινής κατάστασης του τομέα.

Π ι σ τ ω τ ι κ ό σ ύ σ τ η μ α κ α ι ε θ ν ι κ ή α π ο τ α μ ί ε υ σ η.

Το πιστωτικό σύστημα διαδραματίζει κυρίαρχο ρόλο στην απορρόφηση της εθνικής αποταμίευσης. Η έλλειψη ουσιαστικών εναλλακτικών μορφών κεφαλαιαγοράς, προσδίνει στο πιστωτικό σύστημα τον καθοριστικό, αν όχι αποκλειστικό, ρόλο στην χρηματική διαχείριση των αποταμιεύσεων.

Τα όρια του πιστωτικού τομέα δεν μπορούν να θεωρούνται δεδομένα, ούτε από ποιοτική ούτε από ποσοτική άποψη. Σε ονομαστικά μεγέθη, ο τομέας μεταβάλλεται ωθούμενος από την αύξηση της νομισματικής κυκλοφορίας. Σε πραγματικά μεγέθη, ο πιστωτικός τομέας μεταβάλλεται ανάλογα με την κατανομή των παραγωγικών μέσων της οικονομίας ανάμεσα στις επενδυτικές δραστηριότητες και στην άμεση ικανοποίηση καταναλωτικών αναγκών ενώ, συγχρόνως, η εσωτερική διάρθρωση του τομέα επηρεάζεται από την ανακατανομή των αποταμιεύσεων δυνατοτήτων μεταξύ διαφόρων εισοδηματικών τάξεων. Στο πενταετές αναπτυξιακό πρόγραμμα, η πολιτική ενίσχυσης και αναδιάρθρωσης των επενδύσεων και η πολιτική ανακατανομής του εισοδήματος θα επιφέρουν σοβαρές τροποποιήσεις στις κατανομές των μέσων παραγωγής και της αποταμιευτικής ικανότητας. Επομένως, θα προσδιορίσουν νέα όρια, όχι μόνο ονομαστικά αλλά και πραγματικά, στον πιστωτικό τομέα καθώς και στην εσωτερική του διάρθρωση.

Η χρησιμότητα της χρηματιστηριακής κεφαλαιαγοράς στην άμεση χρηματοδότηση ν έ ω ν επενδύσεων είναι γενικά περιορισμένη ακόμη και για τα πιό αναπτυγμένα χρηματιστήρια. Αλλά, η δυνατότητα προώθησης μιας «ελεύθερης» χρηματιστηριακής αγοράς περιορίζεται σημαντικά στο σημερινό στάδιο ανάπτυξης της χώρας μας από μια σειρά δομικών προβλημάτων της ελληνικής οικονομίας. Τα προβλήματα αυτά αφορούν θέματα ελέγχου των επιχειρήσεων λόγω της περιορισμένης κινητικότητας των επιχειρηματιών, τις μικρές τους ανάγκες για ανακατανομές ιδιοκτησίας, την έλλειψη ευκαιριών διασποράς του επενδυτικού κινδύνου, το κόστος πρόσβασης στην πληροφόρηση και την περιορισμένη οικονομικο-επιχειρηματική βάση της χώρας.

Για τους λόγους αυτούς, το τραπεζικό πιστωτικό σύστημα θα εξακολουθήσει να αποτελεί τον κεντρικό αγωγό χρηματοδότησης του αναπτυξιακού προγράμματος κατά την ερχόμενη πενταετία. Επομένως, το ύψος και η διάρθρωση των επιτοκίων σε σχέση με το ρυθμό του πληθωρισμού και τις πληθωριστικές προσδοκίες θα τείνουν να επηρεάζουν ουσιαστικά τη ροπή προς αποταμίευση στην ελληνική οικονομία. Επίσης, η σύγκριση μεταξύ ονομαστικών επιτοκίων και επιπέδου μεταβολής τιμών προσδιορίζει τη ροή έμμεσων επιδοτήσεων μεταξύ των αποταμιευτών και των δανειζομένων από το πιστωτικό σύστημα.

Παράλληλα όμως, στο πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης και της προώθησης νέων μορφών επιχειρήσεων (κοινοτικών, συνεταιριστικών και λαϊκής βάσης) δημιουργούνται περιθώρια για την ανάπτυξη ορισμένων μορφών π ε ρ ι φ ε ρ ε ι α κ ή ς α υ τ ο χ ρ η μ α τ ο δ ό τ η σ η ς. Η ανάπτυξη των νέων αυτών μορφών χρηματοδότησης στην ελληνική οικονομία, θα κατευθύνει τις αποταμιεύσεις της περιφέρειας, κατά προτεραιότητα, σε χρήσεις πού εξυπηρετούν την ανάπτυξή της. Έτσι, θα περιορισθεί όχι μόνο η μετακίνηση του πληθυσμού αλλά και η μεταφορά πλεονασμάτων προς τα αστικά κέντρα. Συγχρόνως, οι μορφές αυτές τοποθετήσεων μπορούν να γίνουν πόλος έλξης των αποταμιεύσεων των ελλήνων μεταναστών.

Η έκδοση ειδικών ομολόγων με σκοπό τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων μεγάλων έργων και ορισμένων κοινωνικοποιημένων φορέων, θα αποτελέσει έναν άλλο παράγοντα επέκτασης, διαφοροποίησης και εμπλουτισμού του πιστωτικού συστήματος.

Κ ο ι ν ω ν ι κ ο π ο ί η σ η τ ο υ π ι σ τ ω τ ι κ ο ύ σ υ σ τ ή μ α τ ο ς.

Στα πλαίσια της ενιαίας σύλληψης για την κοινωνικοποίηση της κρατικής λειτουργίας, που ακολουθεί η σοσιαλιστική Κυβέρνηση, σημαντικό ρόλο θα διαδραματίσει η κοινωνικοποίηση του πιστωτικού συστήματος που θα επηρεάσει άμεσα τις διαδικασίες συσσώρευσης και διάθεσης του κεφαλαίου. Τα μέτρα κοινωνικοποίησης στο πιστωτικό σύστημα πρέπει να διαμορφώνονται αφ' ενός σε σχέση με τις αναπτυξιακές ανάγκες και αφετέρου σε συνάρτηση με τους περιορισμούς που θέτει η κατάσταση που επικρατεί σήμερα στο σύστημα αυτό.

Όπως το κράτος, έτσι και το πιστωτικό σύστημα αναπτύχθηκε δημιουργώντας ένα πλέγμα προνομιακών σχέσεων με ομάδες, κέντρα πολιτικο-οικονομικής επιρροής και συγκεκριμένα συγκροτήματα ιδιωτικών συμφερόντων. Έτσι η χρηματική αποταμίευση συγκεντρώθηκε σε λιγοστά τραπεζικά ιδρύματα και συγχρόνως, η χρηματοδότηση γίνεται από ένα σύστημα που όσο μεγαλώνει, αντί να διευρύνει ουσιαστικά την

πιστωτική αγορά ενισχύοντας τον επιχειρηματικό δυναμισμό. στηρίζεται στη μεγέθυνση παράλληλων προνομιακών κυκλωμάτων χρηματοδότησης.

Από την πλευρά των πελατών, η προνομιακή πρόσβαση στην τραπεζική χρηματοδότηση οδήγησε στη δημιουργία δύο φαινομένων. Από τη μιά προώθησε ευνοϊκές συνθήκες άνθησης της μεταπρατικής κερδοσκοπίας. Από την άλλη, αποτέλεσε στοιχείο μονοπωλιακής δύναμης και έγινε μοχλός στη διαμόρφωση μονοπωλιακών σχηματισμών στην παραγωγή. Στο μέτρο που οι σχηματισμοί αυτοί ασκούν τη δύναμή τους σαν αγοραστές και πωλητές συγχρόνως, δημιουργούνται στρεβλώσεις στις σχετικές τιμές και στις επενδυτικές ευκαιρίες. Στο μέτρο πάλι που επιδίδονται σε αντιοικονομική επέκταση λόγω της πρόσβασης σε προνομιακή χρηματοδότηση, η βιωσιμότητα τους σε περίοδο κρίσης εξαντλείται και τροφοδοτούν τον κατάλογο των προβληματικών επιχειρήσεων.

Στα πλαίσια των κυκλωμάτων αυτών οι τράπεζες συμβιώνουν με συγκεκριμένες μεγάλες επιχειρήσεις και αντίστοιχα συγκροτήματα συμφερόντων. Από την πλευρά των τραπεζών, η συμβίωση αυτή σημαίνει μια πολιτική χορηγήσεων που τις κατευθύνει, κυριαρχικά, σ' έναν προνομιούχο κύκλο πελατών. Η μονιμότητα της σχέσης τράπεζας και προνομιούχου πελάτη τείνει βαθμιαία στη μετατροπή των ρόλων πιστωτή-οφειλέτη, από το κλασσικό σχήμα σε μια πιό οργανική σχέση αλληλεπίδρασης. Αυτή η μετεξέλιξη των σχέσεων οδηγεί τον πιστωτικό ορθολογισμό σε σχετική ατροφία και ιδιωτικοποιεί το πιστωτικό σύστημα.

Στην περίπτωση των κρατικών τραπεζών τα φαινόμενα αυτά παίρνουν πιό οξεία μορφή και πολλαπλασιάζονται από την προσθήκη των προνομιούχων πελατειακών σχέσεων που καλλιεργήθηκαν στο παρελθόν μέσω των τραπεζών. Η χρησιμοποίηση των τραπεζών για τη δημιουργία πελατειακών σχέσεων αποτέλεσε βασικό παράγοντα της διοικητικής, διαχειριστικής και λογιστικής τους αποδιοργάνωσης. Το φαινόμενο των υπερχρεωμένων-προβληματικών επιχειρήσεων αποτελεί ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα αυτής της πιστωτικής διαστρέβλωσης που δημιουργούν οι πελατειακές σχέσεις.

Στο σύστημα αυτών των ειδικών σχέσεων προστίθεται και ένα επί πλέον κριτήριο τραπεζικής πολιτικής στην Ελλάδα, που απορρέει κυρίως από την υπερβάλλουσα ζήτηση για χαμηλότοκα δάνεια. Πρόκειται για τη σημασία που αποδίδεται στην κάλυψη των πιστωτικών κινδύνων από τις εμπράγματες ασφάλειες. Έτσι, για τους επενδυτές που διατηρούν σημαντική πιστοληπτική ικανότητα, η χρηματοδότηση δεν στηρίζεται τόσο στην αξιολόγηση του επενδυτικού τους δυναμισμού και στην δυνατότητα αποπληρωμής των δανείων αλλά συγκεντρώνεται στην κατοχύρωση, μέσω των εμπραγμάτων καλύψεων. Ο συντηρητικός χαρακτήρας του κριτηρίου αυτού, περιορίζει ακόμη περισσότερο τον επενδυτικό δυναμισμό και παγιδεύει την πιστωτική επέκταση.

Στον κατάλογο των προνομιακών κυκλωμάτων χρηματοδότησης πρέπει να συμπεριλάβουμε και τα υποκαταστήματα ξένων τραπεζών που λειτουργούν στην Ελλάδα. Κατά κύριο λόγο, οι εργασίες των υποκαταστημάτων αυτών συνδέονται με τη δραστηριότητα των πολυεθνικών επιχειρήσεων και του εφοπλιστικού κεφαλαίου αλλά, επίσης, και με τον εξωτερικό δανεισμό του δημοσίου. Στον χώρο αυτό, και σαν συνάρτηση της όλης πολιτικής έναντι του ξένου κεφαλαίου, απαιτούνται ορισμένα μέτρα πολιτικής που να διασφαλίζουν τη διαφάνεια των λειτουργιών τους, τη συμμόρφωση προς την εθνική πιστωτική πολιτική, την προστασία από διαρροές συναλλάγματος καθώς και τη διασφάλιση των κρατικών τραπεζών από αθέμιτο ανταγωνισμό.

Σε γενικές γραμμές, η κοινωνικοποίηση του πιστωτικού συστήματος αποβλέπει στην εξάλειψη των προνομιακών προσβάσεων στις πιστώσεις και στην υποκατάστασή τους από ένα καταμερισμό που να εξυπηρετεί τους αναπτυξιακούς στόχους. Οι στόχοι αυτοί διαμορφώνονται σε τρία επίπεδα.

Πρώτο, προσέλκυση αποταμιεύσεων και τροφοδότηση της συσσώρευσης κεφαλαίου που πραγματοποιείται από το δημόσιο τομέα και από κοινωνικοποιημένους φορείς.

Δεύτερο, επίδραση στην κλαδική σύνθεση της συσσώρευσης ιδιωτικού κεφαλαίου, έτσι ώστε να εναρμονίζεται η διαδικασία αυτή με την πολιτική στη βιομηχανία και στους άλλους τομείς (αγροτική, οικιστική κλπ).

Τρίτο, επιλογή στις πιστώσεις που να αποσκοπεί στην παρακαπόδοση της χρηματοδότησης στο εσωτερικό κάθε κλάδου.

Για την επίτευξη των στόχων αυτών, πρέπει να εναρμονίζεται η αξιοποίηση της πιστωτικής πολιτικής της κεντρικής τράπεζας, με τη δύναμη, την πληροφορία και τις επιχειρηματικές διασυνδέσεις των κρατικών εμπορικών τραπεζών και των ειδικών πιστωτικών οργανισμών. Σημαντικό ρόλο θα παίξει στο χώρο αυτό η ουσιαστικότερη παρουσία και ευθύνη της Τράπεζας της Ελλάδος στην αποτελεσματική άσκηση ενός συστήματος πιστωτικού ελέγχου. Πρέπει, τέλος, να αξιοποιηθούν οι δυνατότητες ανάπτυξης ορισμένων μορφών άμεσης χρηματοδότησης.

Η Υπανάπτυξη του ελληνικού τραπεζικού συστήματος.

Η καθυστέρηση και η χαμηλή παραγωγικότητα του ελληνικού τραπεζικού συστήματος αποτελούν, μαζί με την ιδιωτικοποίηση και τις προνομιούχες πελατειακές σχέσεις που αναφέρθηκαν πιό πάνω, βασικούς ανασταλτικούς παράγοντες των αναπτυξιακών προοπτικών της οικονομίας της χώρας μας. Οι καθυστερήσεις στην επίδοση του ελληνικού τραπεζικού συστήματος είναι εμφανείς σε μια σειρά σημαντικών λειτουργιών, και απαιτούν αντίστοιχες ριζικές αλλαγές κατά τη διάρκεια του πενταετούς αναπτυξιακού προγράμματος.

Οι κεντρικοί άξονες δράσης για την εσωτερική ανασυγκρότηση των πιστωτικών ιδρυμάτων του κρατικού τομέα κατά τη διάρκεια του πενταετούς θα είναι οι εξής:

1. Οργάνωση της πληροφορίας σε ενιαίο και λειτουργικό λογιστικό σύστημα. Το σύστημα αυτό θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να παρακολουθεί τις τραπεζικές δραστηριότητες και την αποδοτικότητα της εσωτερικής τους λειτουργίας. Θα πρέπει επίσης να συνδυάζεται με τα συστήματα πληροφορίας του υπόλοιπου κρατικού τομέα.

2. Διοικητική αναδιοργάνωση και αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων και ευθυνών. Η αποσυγκέντρωση αυτή θα στηριχθεί στην ανάδειξη στελεχών από το σημερινό δυναμικό που θα οδηγήσει άμεσα στην πληρέστερη αξιοποίησή του. Το προσωπικό θα συμμετέχει και θα παίζει ουσιαστικό ρόλο στη διαδικασία λειτουργικής αναβάθμισης και διοικητικής αποσυγκέντρωσης.

3. Γεωγραφική - περιφερειακή αποκέντρωση των διαδικασιών χρηματοδότησης. Η ανάπτυξη νέων δραστηριοτήτων στο χώρο αυτό θα πρέπει και να εναρμονισθεί με τη γενικότερη πολιτική υποστήριξης της περιφερειακής ανάπτυξης και να ενταχθεί στο πλαίσιό της.

4. Ανάπτυξη των λειτουργιών και ικανοτήτων αξιολόγησης για την εξασφάλιση της παραγωγικής χρήσης των πιστώσεων. Στις διαδικασίες πιστωτικού ελέγχου που θα ασκεί η κεντρική τράπεζα, απαραίτητο στοιχείο είναι η επεξεργασία ομοειδών κριτηρίων στους ομοταγείς κρατικούς οργανισμούς που θα ενσωματώνουν τις κατευθύνσεις της αναπτυξιακής πολιτικής. Επίσης, η κεντρική τράπεζα θα αναπτύξει εξειδικευμένα συστήματα περιοδικού ελέγχου της παραγωγικής χρήσης των πιστώσεων.

5. Δημιουργία προγραμματικής ικανότητας με καθορισμό και λογιστικό προϋπολογισμό δραστηριοτήτων. Ταυτόχρονα με

τις τρέχουσες εργασίες, κάθε ίδρυμα θα παρουσιάζει και θα εφαρμόζει πρόγραμμα εκσυγχρονισμού των τεχνολογιών και των υπηρεσιών του.

Το πρόγραμμα εσωτερικής ανασυγκρότησης του πιστωτικού συστήματος θα οργανωθεί από ειδική υπηρεσία της Τράπεζας της Ελλάδος σε συνεργασία με ανώτερα στελέχη των τραπεζικών συγκροτημάτων και αντιπροσώπους των τραπεζοϋπαλλήλων.

7.2. Πιστωτική Πολιτική

Κατά την περίοδο εφαρμογής του πενταετούς προγράμματος, ο πιστωτικός τομέας θα κληθεί, όπως προαναφέρθηκε, να επιτελέσει τις εξής σημαντικές λειτουργίες:

Πρώτο, θα τροφοδοτήσει το δημόσιο τομέα με κεφάλαια για την κάλυψη του επενδυτικού προγράμματός του.

Δεύτερο, θα προωθήσει μία κατανομή πιστώσεων στον ιδιωτικό τομέα που όχι μόνο να είναι αποδοτική αλλά και να εναρμονίζεται με την αναπτυξιακή πολιτική και ιδιαίτερα με την κλαδική βιομηχανική εξειδίκευση, την αγροτική ανάπτυξη, την περιφερειακή ανάπτυξη και τη στεγαστική και οικιστική πολιτική.

Τρίτο, θα αναλάβει συγκεκριμένες επενδυτικές πρωτοβουλίες, κυρίως μέσω των τραπεζών ανάπτυξης και ορισμένων βιομηχανικών εταιρειών που ελέγχονται από τις κρατικές τράπεζες.

Η κατανομή πιστώσεων μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα αποκτά διαυγή και προγραμματισμένο χαρακτήρα δεδομένου ότι βρίσκεται σε στενή αλληλεξάρτηση με τον προγραμματισμό που αφορά αποφάσεις επέκτασης των δημοσίων επενδύσεων και ορθολογικής διαχείρισης του εξωτερικού δανεισμού. Επιπλέον, η κατανομή των πιστώσεων που γίνεται στο εσωτερικό του δημόσιου τομέα (π.χ. κατανάλωση, δημόσια αγαθά, επένδυση) θα ανταvακλάται με ανάλογο τρόπο στη συμμετοχή των διαφόρων κρατικών πιστωτικών ιδρυμάτων στη χρηματοδότηση. Τέλος, η κατανομή των πιστώσεων που θα γίνεται στο εσωτερικό του ιδιωτικού τομέα (π.χ. κατά κλάδους, περιφέρειες, κ.λπ.) θα πρέπει να εναρμονίζεται με τη δημοσιονομική πολιτική και τις αναπτυξιακές ανάγκες για παραγωγική χρήση των πιστώσεων.

Οι στόχοι αυτοί είναι αδύνατο να υλοποιηθούν μόνο με ελέγχους και μέτρα της κεντρικής τράπεζας. Τα πιστωτικά ιδρύματα του κρατικού τομέα πρέπει να ενσωματώσουν και να αφομοιώσουν σαν απαραίτητο όρο της λειτουργίας τους, τους στόχους και τα κριτήρια της δημοσιονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής.

Από τους παραπάνω στόχους προκύπτουν δύο βασικές αρχές που αφορούν την κοινωνικοποίηση του πιστωτικού συστήματος: η ανάγκη προγραμματισμένης διαχείρισης του κρατικού πιστωτικού τομέα στο σύνολό του και η ανάγκη για εσωτερική ανασυγκρότηση των ιδρυμάτων.

7.2.1. Η χρηματοδότηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και των δημοσίων επενδύσεων.

Στο κεφάλαιο που παρουσίασε το μακρο-οικονομικό πλαίσιο του πενταετούς, τονίσθηκε ότι η επενδυτική πολιτική που απαιτείται για τη μεγέθυνση του ΑΕΠ και την αναβάθμιση του παραγωγικού μας δυναμικού, προϋποθέτει ότι η χρηματοδότηση του δημοσιονομικού ελλείμματος θα μπορούσε να φθάσει ως το 60% της ετήσιας συνολικής πιστωτικής επέκτασης.

Βασικό θέμα, για την πολιτική χρηματοδότησης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, είναι η σύνθεση των δαπανών που τα δημιουργούν: σημασία έχει αν η δαπάνη είναι καταναλωτική ή επενδυτική και, αν είναι επενδυτική, κατά πόσο το δημόσιο συλλαμβάνει τις αποδόσεις της επένδυσης και δεν διαχέονται προς τον ιδιωτικό τομέα. Ακόμη, σημασία έχει η χρονική υστέρηση που μεσολαβεί ανάμεσα στην πραγματοποίηση της επένδυσης και στην έναρξη των αποδόσεών της. Για τους λόγους αυτούς απαιτείται η συνεκτίμηση των επιπτώσεων του δημοσιονομικού ελλείμματος τόσο από πλευράς χρηματοδότησης όσο και από πλευράς σύνθεσης των δαπανών.

Κατά τη διάρκεια του πενταετούς, η χρηματοδότηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων θα ακολουθήσει τις εξής γενικές γραμμές:

1. Για συγκεκριμένα μεγάλα επενδυτικά έργα που έχουν ικανότητα αυτοεξυπηρέτησης, επιβάλλεται η έκδοση χρεωγράφων, από τους φορείς που αναλαμβάνουν τα έργα, με θετικό πραγματικό επιτόκιο και, ενδεχόμενα, κρατική εγγύηση. Η προθεσμία των χρεωγράφων μπορεί να είναι βραχεία ή μέσης διάρκειας αλλά θα υπάρχει πάντως δυνατότητα αναδιαπραγμάτευσης του ονομαστικού επιτοκίου σε περίπτωση κάμψης του πληθωρισμού. Τα χρεώγραφα αυτά μπορούν να αποτελέσουν και το στρατηγικό όπλο για την πολιτική γενικής προσαρμογής των επιτοκίων.

2. Για τις δημόσιες επιχειρήσεις ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου που προωθούν έργα ταχείας απόδοσης, θα επιδιωχθούν σχήματα άμεσης χρηματοδότησης με την έκδοση ομολογιακών δανείων. Τα δάνεια αυτά θα καλύπτονται απευθείας από τους αποταμιευτές και θα παρέχουν ένα ευέλικτο αλλά θετικό πραγματικό επιτόκιο. Ο συντονισμός και η εποπτεία έκδοσης αυτών των δανείων θα γίνεται από την Τράπεζα της Ελλάδος.

3. Για δαπάνες που δεν έχουν ικανότητα αυτοεξυπηρέτησης, είναι δυνατόν να χρησιμοποιηθούν διάφορα μέσα δέσμευσης των διαθέσιμων πόρων του πιστωτικού τομέα. Οι δεσμεύσεις αυτές μπορούν να μεθοδευτούν με τρόπους που να περιορίζουν τις πιθανότητες εκτόπισης πόρων από τον ιδιωτικό τομέα.

7.2.2. Επιδοτήσεις. Επιτόκια. Ποσοτικοί Περιορισμοί.

Επιδοτήσεις.

Γενική κατεύθυνση είναι ο διαχωρισμός των επιδοτήσεων από τα επιτόκια. Ο διαχωρισμός αυτός θα ισχύσει σ' όλο το μηχανισμό σχέσεων του κράτους με τον ιδιωτικό τομέα, εκτός από περιοχές στις οποίες οι επιδοτημένες πιστώσεις παρέχονται για σύνθετους λόγους οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Δύο τέτοιες περιοχές που χρειάζονται ξεχωριστή μεταχείριση είναι η αγροτική πίστη και η στεγαστική πίστη. Στις δύο αυτές περιπτώσεις δρούν, αντίστοιχα, εξειδικευμένοι πιστωτικοί οργανισμοί (Αγροτική Τράπεζα Ελλάδος και Εθνική Κτηματική Τράπεζα Ελλάδος), μέσω των οποίων μπορούν να διοχετεύονται και να υλοποιούνται οι ρυθμίσεις κοινωνικής και αναπτυξιακής πολιτικής, όπως καθορίζονται στα αντίστοιχα κεφάλαια του πενταετούς προγράμματος.

Η γενική πρόταση διαχωρισμού των επιδοτήσεων από τα επιτόκια συγκεκριμενοποιείται με την ακόλουθη δέσμη μέτρων:

1) Θα συσταθεί μία κεντρική υπηρεσία επιδοτήσεων που θα εποπτεύει την κυβερνητική πολιτική επιδοτήσεων.

2) Τα κριτήρια, τα μεγέθη και ο τύπος της επιδότησης θα προσδιορίζονται από την κυβερνητική πολιτική. Η πολιτική επιτοκίων αποβλέπει σε βραχυπρόθεσμους στόχους και αντικυκλικούς χειρισμούς και πρέπει να είναι εύκαμπτη.
Η πολιτική επιδοτήσεων δεν πρέπει να είναι περιπτωσιακή, αλλά σταθερή και αποκλειστικά αναπτυξιακού χαρακτήρα. Σ' ένα σύστημα που επιδιώκει την τεχνολογική αναβάθμιση του παραγωγικού δυναμικού και συγχρόνως χαρακτηρίζεται από ανεργία, οι επιδοτήσεις πρέπει να επιδιώκουν επιλεκτικά την προώθηση των απαραίτητων λύσεων στα θέματα αυτά.

3) Η χρηματοδότηση των επιδοτήσεων θα γίνεται με δύο τρόπους. Ο πρώτος είναι η επιχορήγηση από τον προϋπολογισμό. Ο δεύτερος, αφορά την αφαίρεση ορισμένων μονάδων από τους τόκους χορηγήσεων που εισπράττουν οι τρά-

πεζες. Ο δεύτερος τρόπος προτείνεται σαν μεταβατικό μέτρο από το σημερινό καθεστώς. Τα κονδύλια που είναι διαθέσιμα για επιδοτήσεις θα παραμένουν σε ειδικό λογαριασμό στην κεντρική τράπεζα. Με τη δημιουργία ενός ειδικού συγκεντρωτικού λογαριασμού θα καταστεί δυνατός τόσο ο προγραμματισμός όσο και ο έλεγχος του συνόλου των επιδοτήσεων.

4) Οι επιδοτήσεις πρέπει να προσανατολισθούν και να προσαρμοσθούν στις απαιτήσεις της βιομηχανικής πολιτικής και στα κριτήρια που απορρέουν από την πολιτική αυτή (π.χ. η εφαρμογή του αναπτυξιακού νόμου 1262/82).

5) Οι επιδοτήσεις θα παρέχονται για τους εξής σκοπούς:

α. Χορηγήσεις για επενδύσεις με κριτήρια βιομηχανικής πολιτικής.
β. Επιχορήγηση τιμών σε κλάδους που έχουν προοπτική τεχνολογικής βελτίωσης που να τους καθιστά ανταγωνιστικούς στη διεθνή αγορά.
γ. Χορηγήσεις για νέες θέσεις εργασίας.
δ. Μέτρα προώθησης των εξαγωγών.

Επιτόκια καταθέσεων.

Τα επιτόκια αποτελούν σοβαρό εργαλείο για την προσέλκυση καταθέσεων στο πιστωτικό σύστημα. Η προστασία των καταθέσεων των ελλήνων αποταμιευτών είναι ένας οικονομικός αλλά και βασικός στόχος του πενταετούς που αφορά άμεσα την κοινωνική δικαιοσύνη. Σημαντική λοιπόν επιδίωξη του προγράμματος είναι η διαμόρφωση ύψους επιτοκίων που θα υπερκαλύπτει τους ρυθμούς του πληθωρισμού. Η πολιτική αυτή αποτελεί άλλωστε ταυτόχρονα, σοβαρό παράγοντα σταθερότητας της αποταμιευτικής ροής προς το πιστωτικό σύστημα.

Αντίθετα, όπως αναφέρθηκε πιό πάνω, η έκδοση χρεωγράφων από δημόσιους ή μικτούς φορείς που αναλαμβάνουν μεγάλα έργα καθώς και από κοινωνικοποιημένες επιχειρήσεις ή από αναπτυξιακούς φορείς μπορεί να αποτελέσει σημαντικό στοιχείο στη συλλογή πρόσθετης αποταμίευσης. Η έκδοση όμως των ειδικών αυτών χρεωγράφων, που θα μπορούν να έχουν ενισχυμένες αποδόσεις, θα πρέπει να γίνεται σε συνδυασμό με την αξιολόγηση του κόστους χρηματοδότησης των συγκεκριμένων επενδυτικών έργω

Επιτόκια χορηγήσεων και ποσοστώσεις.

Ο διαχωρισμός της επιδότησης από το επιτόκιο, αναιρεί τον βασικό λόγο οριζόντιας διαφοροποίησης των επιτοκίων μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών δανειζομένων. Το πολύπλοκο και ανορθολογικό μωσαϊκό επιτοκίων, που υπάρχει σήμερα, θα εκλείψει με την ταχεία ενοποίηση των επιτοκίων. Φυσικά, προϋπόθεση γι αυτό είναι και η αναδιοργάνωση του συστήματος των επιδοτήσεων. Η πολιτική επιτοκίων χορηγήσεων πρέπει να έχει ως στόχο, την αποκατάσταση ενός θετικού πραγματικού επιτοκίου. Μόνο κατ' αυτό τον τρόπο θα μετριασθεί η αλόγιστη ζήτηση πιστώσεων στο σύστημα και θα μειωθεί το βάρος που αναλογεί σήμερα για τον επιμερισμό των πιστώσεων σε κατανεμητικές διαδικασίες όπως είναι οι ποσοστώσεις, οι εμπράγματες ασφάλειες κλπ.

Η διάκριση των χορηγήσεων προς τον ιδιωτικό τομέα αφορά τις χορηγήσεις επέκτασης και διευκόλυνσης. Οι πρώτες χρηματοδοτούν ληξιπρόθεσμες απαιτήσεις των επιχειρήσεων. Στη σημερινή συγκυρία είναι βάσιμο να πιστεύει κανείς ότι ένα σοβαρό τμήμα της πιστωτικής επέκτασης μετατρέπεται σε διευκολυντική χρηματοδότηση. Η συγκριτική ανάγκη για χρηματοδότηση αυτού του τύπου θα μειωθεί με τη βελτίωση της οικονομικής συγκυρίας.

Οι γενικές αρχές που θα διέπουν την πολιτική χορηγήσεων θα αφορούν τα εξής θέματα:

1. Ο αναπτυξιακός χαρακτήρας των επιδοτήσεων και ο διαχωρισμός τους από την πολιτική επιτοκίων, συνδυάζεται με την αναπροσαρμογή των τελευταίων και επιδιώκει τη διαμόρφωση ενός θετικού πραγματικού επιπέδου στο κόστος χρήματος.

2. Τα επιτόκια χορηγήσεων θα ενοποιηθούν κατά ευρεία κατηγορία δανειοδοτήσεων και κατά προθεσμία. Επίσης, θα επιδιωχθεί κάποια ευελιξία επιτοκίων έτσι ώστε να επιτελείται (μερικά έστω) η προσαρμογή προσφοράς-ζήτησης και να εξυπηρετούνται οι απαιτήσεις της αντικυκλικής πολιτικής.

3. Οι ποσοστώσεις στη χρηματοδότηση, όπως και οι επιδοτήσεις, θα έχουν αναπτυξιακό χαρακτήρα. Επίσης, σε σύγκριση με την ευελιξία της πολιτικής επιτοκίων, θα διακρίνονται από σταθερότητα. Οι ποσοστώσεις θα αφορούν κατηγορίες που εμφανίζουν χαμηλή υποκατάσταση μεταξύ τους και θα περιλαμβάνουν τα εξής επί μέρους αναπτυξιακά μέτρα.

(α) Θα θεσμοθετηθεί ο προγραμματισμός των συνολικών πιστώσεων που διοχετεύονται στον ιδιωτικό τομέα. Ο προγραμματισμός θα συγκεντρώνει τα πιστωτικά διαθέσιμα και τα διαθέσιμα μέσα επιδοτήσεων από το νομισματοπιστωτικό πρόγραμμα και τον προϋπολογισμό αντίστοιχα. Τα συνολικά διαθέσιμα, που θα αναπροσαρμόζονται τακτικά ανάλογα με την πορεία της οικονομίας, θα κατανέμονται σύμφωνα με την αναπτυξιακή πολιτική επενδύσεων.

(β) Στον τομέα των μακροπρόθεσμων πιστώσεων, εάν η αντίστοιχη ποσόστωση δεν εξαντλείται, το υπόλοιπό της διατίθεται στις τράπεζες επενδύσεων με βάση τα σχέδια χρηματοδότησης επενδυτικών έργων που διαθέτουν. Δηλαδή, όσον αφορά το επενδυτικό πρόγραμμα, η πιστωτική πολιτική πρέπει να παρέμβει και από την πλευρά της ζήτησης ενισχύοντας τη δραστηριοποίηση των τραπεζών στην ανάπτυξη επενδυτικών προτάσεων.

(γ) Οι ποσοστώσεις για τη βιοτεχνία και τον κρατικό δανεισμό διατηρούνται. Θα μεταβάλλονται όμως σε συνδυασμό με τον καταμερισμό των επιδοτήσεων από το δημοσιονομικό προϋπολογισμό.

(δ) Μια νέα ποσόστωση υπέρ των κοινωνικών, δημοτικών και συνεταιριστικών επιχειρήσεων είναι επιθυμητή. Το μέγεθός της συνδυάζεται με την προικοδότησή τους από τον προϋπολογισμό. Ένα πρόσθετο εναλλακτικό μέτρο είναι η ειδική δέσμευση ενός τμήματος των καταθέσεων του Ταχυδρομικού Ταμιευτηρίου ή των διαθεσίμων του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων, για τη χρηματοδότηση των επιχειρήσεων αυτών. Το μέτρο αυτό είναι επιθυμητό γιατί μειώνει τη βαρύτητα μιας γενικής ποσόστωσης και έτσι, επιτρέπει τη μεγαλύτερη ευελιξία στις αποφάσεις χαρτοφυλακίου των εμπορικών τραπεζών.

Αποκέντρωση λειτουργιών Εμπορικών Τραπεζών.

1. Οι εμπορικές τράπεζες που ελέγχονται από το κράτος θα αναπτύξουν συγκεκριμένα προγράμματα για τη δημιουργία περιφερειακών κέντρων λήψης των αποφάσεων και ελέγχου των αποτελεσμάτων. Η ίδρυση υποκαταστημάτων δεν θα βασίζεται μόνο σε ταμειακά κριτήρια θα εντάσσεται σε μια στρατηγική προσέλκυσης νέων χορηγήσεων και παροχής νέων υπηρεσιών.

2. Οι περιφερειακές μονάδες των τραπεζών θα ετοιμάσουν πιστωτικά προγράμματα για τις πηγές και τις χρήσεις χρηματοδότησης στην περιφέρειά τους. Στα προγράμματα αυτά θα περιλαμβάνονται: ίδρυση υποκαταστημάτων, παραγωγή νέων υπηρεσιών και χρηματοδότηση με τη μορφή συμμετοχών στα κεφάλαια κοινωνικοποιημένων επιχειρήσεων ή περιφερειακών πιστωτικών φορέων.

7.3.2. Νέες μορφές χρηματοδότησης για προσέλκυση πόρων.

Βασικό προγραμματικό μέτρο είναι η ανάπτυξη νέων μορφών επιχειρήσεων με λαϊκή συμμετοχή. Η συμμετοχή ελαττώνει τις πιέσεις για άμεση εξασφάλιση του χρηματικού κεφαλαίου που χρειάζεται για την υλοποίηση μιας παραγωγικής δραστηριότητας. Αυτό συμβαίνει γιατί ορισμένοι συντελεστές παραγωγής προσφέρουν υπηρεσίες με αντάλλαγμα τη συμμετοχή τους στις αποφάσεις και τις ωφέλειες της επι-

χείρησης (π.χ. συνεταιριστικές, συνεργατικές, κοινοτικές επιχειρήσεις). Επίσης, οι καταναλωτές των αγαθών και υπηρεσιών της επιχείρησης προαγοράζουν στην ουσία ένα διαχρονικό πακέτο κατανάλωσης αυτών των υπηρεσιών και αγαθών (π.χ. επιχειρήσεις λαϊκής βάσης).

Η δημιουργία νέων μορφών επιχείρησης θα στηριχθεί στην έκδοση μεριδίων ελέγχου που θα απορροφηθούν από τέσσερις κατηγορίες μετόχων σε ποικίλες αναλογίες: Κράτος, Πιστωτικά Ιδρύματα, Τοπική Αυτοδιοίκηση και Εργαζόμενοι ή Συνεταιριστές. Τα μερίδια ελέγχου θα αντιστοιχούν σε δύο τύπους δικαιωμάτων: μερίδιο στην προστιθέμενη αξία της επιχείρησης και έλεγχος στον προσδιορισμό και την εκτέλεση των αποφάσεων παραγωγής και συσσώρευσης κεφαλαίου. Ο έλεγχος θα στηρίζεται με διαφορετικά για κάθε κατηγορία μεριδιούχου κριτήρια. Για παράδειγμα, το κράτος θα εξασφαλίζει τον συντονισμό με το εθνικό πρόγραμμα, η τοπική αυτοδιοίκηση θα ελέγχει τις τοπικές εξωτερικές οικονομίες κλπ. Τέλος, η επέκταση της χρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης θα επιτελείται με έκδοση και κυκλοφορία χρεωγράφων καθώς και με δάνεια, αρχικά από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και, μετέπειτα, από την Δημοτική Τράπεζα που πρόκειται σύντομα να ιδρυθεί.

Η δημιουργία κοινωνικοποιημένων επιχειρήσεων και νέων μορφών χρηματοδότησης θα πραγματοποιείται ταυτόχρονα με τη θέσπιση σοβαρών μέτρων προστασίας ώστε να μην αναπτυχθούν χρηματιστηριακού τύπου κερδοσκοπίες. Επίσης, θα θεσπιστούν μέτρα προστασίας που θα εξασφαλίζουν τον κοινωνικό έλεγχο.

7.4. Διεύρυνση και εξειδίκευση τραπεζικών εργασιών

Με εξαίρεση το αναμφίβολα διαφοροποιημένο αντικείμενο δραστηριοτήτων της ΑΤΕ και της ΕΚΤΕ στον αγροτικό και οικιστικό κλάδο αντίστοιχα, το υπόλοιπο, κρατικά ελεγχόμενο, τραπεζικό σύστημα παρουσιάζει δύο βασικά χαρακτηριστικά: Πρώτον, εμφανίζεται ένας μεγάλος βαθμός υπερκάλυψης χώρων δραστηριότητας όχι μόνο στο χώρο καθεμιάς κατηγορίας, των εμπορικών και αναπτυξιακών τραπεζών αλλά και μεταξύ των κατηγοριών αυτών. Δεύτερο, και κυριότερο, η υπερκάλυψη αυτή παρατηρείται στις παραδοσιακές δραστηριότητες που είχε αναλάβει το ελληνικό τραπεζικό σύστημα. Απουσιάζουν, αντίθετα, ουσιαστικές επεκτάσεις προς άλλους παραγωγικούς χώρους σε σύγκριση με την αντίστοιχη τραπεζική εμπειρία άλλων αναπτυγμένων χωρών. Τέτοιοι χώροι είναι οι εξειδικευμένες τραπεζικές υπηρεσίες καταναλωτικής πίστης, η ναυτιλιακή πίστη, η χρηματοδότηση της τεχνολογικής εξέλιξης, η σύνθετη τραπεζική κάλυψη εξαγωγικών δραστηριοτήτων και κατασκευαστικών έργων.

Κατά τη διάρκεια της πενταετίας, παράλληλα με την προσπάθεια για γενικευμένη αύξηση της παραγωγικότητας και ποιοτική βελτίωση των τραπεζικών εργασιών, θα επιδιωχθεί η επέκτασή τους σε τομείς που, σήμερα, δεν υπάρχουν στο ελληνικό τραπεζικό σύστημα. Η προσπάθεια αυτή εντάσσεται στη γενικότερη αναβάθμιση της ελληνικής οικονομίας, που θα πραγματοποιηθεί με την κατάλληλη διαχείριση και διεύρυνση της παραγωγής εξειδικευμένων και τεχνολογικά προωθημένων προϊόντων και υπηρεσιών. Οι διοικήσεις των κρατικά ελεγχόμενων τραπεζών θα κληθούν να προσαρμόσουν τις δραστηριότητές τους στο γενικότερο αυτό πλαίσιο εκσυγχρονισμού της ελληνικής οικονομίας.

Ένας άλλος τομέας διεύρυνσης του ρόλου του τραπεζικού συστήματος αφορά την άμεση διασύνδεσή του με το επενδυτικό αναπτυξιακό πρόγραμμα της πενταετίας. Τόσο οι αναπτυξιακές τράπεζες (λόγω της φύσης των εργασιών τους) όσο και οι εμπορικές τράπεζες (πού ήδη συμμετέχουν κατά πλειοψηφία σε ορισμένες βιομηχανικές και άλλες εταιρείες) θα διαδραματίσουν ενεργό ρόλο στις αναπτυξιακές επενδυτικές πρωτοβουλίες κατά την πενταετία '83-87.

Η άμεση ανάληψη επενδυτικών πρωτοβουλιών από τις εμπορικές τράπεζες μέσω θυγατρικών ή ελεγχόμενων βιομηχανικών εταιρειών θα προωθηθεί σε ποσοτικά και κλαδικά, καθορισμένους χώρους έτσι ώστε να μην αλλοιωθεί η εξέλιξη της πιστωτικής τους λειτουργίας. Οι πιστωτικές λειτουργίες αποτελούν το κέντρο βάρους της δραστηριότητας των εμπορικών τραπεζών, ενώ άλλωστε οι επενδυτικές τους δραστηριότητες θα αποτελέσουν ένα σαφές και ελεγχόμενο τμήμα των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων τους. Για το λόγο αυτό, οι εμπορικές και αναπτυξιακές τράπεζες θα καταρτίζουν ετήσια προγράμματα επενδυτικών δραστηριοτήτων των εταιρειών που ελέγχουν, για την αξιολόγησή τους από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και την Τράπεζα της Ελλάδος.

Η άμεση χρησιμοποίηση των χρηματικών κεφαλαίων για την ανάπτυξη και συσσώρευση παραγωγικού δυναμικού, εντάσσεται στο πλαίσιο της κοινωνικοποίησης του κρατικού πιστωτικού συστήματος. Το επίπεδο βιομηχανικής ανάπτυξης της χώρας και η τεχνολογική πρόκληση, απαιτούν την ενεργητική συμμετοχή των τραπεζών σε χώρους όπου άλλοι φορείς αδυνατούν ή δεν ενδιαφέρονται να αναπτύξουν επενδυτικές δραστηριότητες. Έτσι, η υλοποίηση συγκεκριμένων προγραμμάτων κλαδικής ανάπτυξης, που αναφέρονται στα κεφάλαια του πενταετούς και που αφορούν επιμέρους τομείς, όπως η βιομηχανία και ο αγροτικός φορέας, θα συνδέεται άμεσα και με το κρατικά ελεγχόμενο τραπεζικό σύστημα της χώρας.

ΜΕΡΟΣ Γ'

ΠΑΡΑΓΩΓΗ ΚΑΙ ΕΜΠΟΡΙΑ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

ΓΕΩΡΓΙΑ, ΔΑΣΗ ΚΑΙ ΑΛΙΕΙΑ

8.1. Διαπιστώσεις και προβλήματα

Στα πλαίσια των πολιτικών επιλογών της Κυβέρνησης για αυτοδύναμη και ισόρροπη ανάπτυξη της χώρας και για οικονομική αποκέντρωση, η ανάπτυξη του αγροτικού τομέα αποκτά ιδιαίτερη σημασία. Η σπουδαιότητα του κλάδου έγκειται στο ότι παράγει τα μέσα διατροφής του τόπου, τροφοδοτεί με πρώτες ύλες ένα σημαντικό μέρος της εγχώριας βιομηχανίας, απασχολεί σχεδόν το ένα τρίτο (31%) του εργατικού δυναμικού της χώρας και συμβάλλει στη δημογραφική ισορροπία του εθνικού χώρου. Επίσης το γεωργικό προϊόν συμβάλλει σημαντικά στο συνολικό ακαθάριστο περιφερειακό προϊόν ενώ οι γεωργικές εξαγωγές συνιστούν πάνω από ένα τέταρτο (27% το 1981) του συνόλου των εξαγωγών.

Το μοντέλο ανάπτυξης του τομέα που ακολουθήθηκε στην Ελλάδα μεταπολεμικά ήταν παθητικό. Η πολιτική ενίσχυσε την τάση μεταφοράς τους χρηματικού και εργατικού γεωργικού πλεονάσματος στους τομείς της βιομηχανίας και αργότερα των υπηρεσιών. Σαν αποτέλεσμα, ο αγροτικός πληθυσμός έχει μειωθεί σημαντικά. Παράλληλα, η ποσοστιαία συμβολή του τομέα στο εγχώριο προϊόν έχει μικρύνει αρκετά (17,2% του ΑΕΠ το 1981 σε τρέχουσες τιμές, 14% σταθερές τιμές του 1970). Η βιομηχανική όμως ανάπτυξη στην Ελλάδα, παρόλη την πολιτική δημιουργίας φθηνού εργατικού δυναμικού, δεν μπόρεσε να απορροφήσει το εργατικό πλεόνασμα, με αποτέλεσμα τη μαζική μετανάστευση στο εξωτερικό του αγροτικού ανδρικού πληθυσμού κατά τη δεκαετία του 60. Η παράλληλη γρήγορη εκμηχάνιση της γεωργίας με κεφαλαιουχικά μέσα σχεδόν καθ' ολοκληρία εισαγόμενα είχε σαν αποτέλεσμα την αύξηση της εξάρτησης των εισροών της αγροτικής παραγωγής από το εξωτερικό. Η βαθμιαία αύξηση του λόγου κεφαλαίου προς εργασία στην αγροτική τεχνολογία όμως δεν συνοδεύτηκε από μεγέθυνση ή ενοποίηση στην έγγειο διάρθρωση των μικρών και πολυτεμαχισμένων εκμεταλλεύσεων, η αύξηση των επενδύσεων υποδομής. Αυτό συνέβαλε στην επιβρά-

δυνση του ετήσιου ρυθμού ανόδου του γεωργικού προϊόντος κατά τη δεκαετία του 70 (2,5% έναντι 3,5% της δεκαετίας του 60).

Η αγροτική παραγωγή χαρακτηρίζεται από υψηλή συμμετοχή της φυτικής παραγωγής (64%), ενώ η ζωϊκή συμμετέχει κατά 32% (δάση 1,5%, αλιεία 2,5%) που είναι πολύ μικρή αναλογία σε σύγκριση με τις χώρες της ΕΟΚ. Το 28% της καλλιεργούμενης γής απασχολείται με μόνιμες καλλιέργειες και το 3% είναι κηπευτικά, ενώ από το 1960 μέχρι σήμερα πολύ μικρές αλλαγές έχουν σημειωθεί στη διάρθρωση του όγκου της παραγωγής.

Το ύψος και η σύνθεση της γεωργικής παραγωγής εξασφαλίζουν αυτάρκεια στο σύνολο σχεδόν των προϊόντων. Εξαίρεση αποτελούν κυρίως το βόειο κρέας, τα γαλακτοκομικά, ο αραβόσιτος και το βαμβάκι με βαθμούς αυτάρκειας 48%, 83%, 66% και 87% αντίστοιχα.

Οι εξαγωγές που ανέρχονται στο 1/6 της συνολικής αξίας παραγωγής αποτελούνται κατά μεγάλο ποσοστό από προϊόντα χαμηλής διεθνούς εισοδηματικής ελαστικότητας (π.χ. καπνά, σκληρό στάρι), ενώ το 48% των γεωργικών εισαγωγών αφορούν κρέατα, γαλακτοκομικά προϊόντα και ζωοτροφές, δηλαδή προϊόντα υψηλής εισοδηματικής ελαστικότητας. Αν λάβουμε υπόψη τις άμεσες εισαγόμενες εισροές (λιπάσματα, φυτοφάρμακα, μηχανήματα) ο τομέας επιβαρύνει το ισοζύγιο πληρωμών.

Βασικό πρόβλημα του τομέα είναι η χαμηλή παραγωγικότητα εργασίας και κατά συνέπεια το χαμηλό κατ' απασχολούμενο εισόδημα σε σύγκριση με τους άλλους τομείς της οικονομίας (47%). Η εξωγεωργική απασχόληση του αγροτικού πληθυσμού και οι μεταβιβάσεις από το εξωτερικό αμβλύνουν την ανισότητα αυτή αλλά δεν την απαλείφουν. Η χαμηλή παραγωγικότητα οφείλεται κυρίως στις συνθήκες παραγωγής όπως το μικρό και πολυτεμαχισμένο μέγεθος των γεωργικών εκμεταλλεύσεων, τα φτωχά εδάφη των ορεινών και ημιορεινών περιοχών που αποτελούν το 44% της γεωργιγής γής, το χαμηλό ποσοστό των αρδευομένων εκτάσεων (μόνο 28% της έκτασης της μέσης εκμετάλλευσης αρδεύεται) και την ανεπαρκή προσφορά τεχνικής βοήθειας στους παραγωγούς.

Οι συνθήκες εμπορίας των γεωργικών προϊόντων είναι ο δεύτερος βασικός συντελεστής του χαμηλού αγροτικού εισοδήματος. Σημαντικές αδυναμίες εδώ, είναι η ανεπαρκής υποδομή των συνεταιριστικών φορέων (αποθήκες, συσκευαστήρια, ψυγεία μεταφορικά μέσα κ.λπ.) και κατά συνέπεια η εξάρτηση των παραγωγών από μονοπωλιακά εμπορικά και μεταποιητικά κυκλώματα.

Ο ρόλος του κράτους στο παρελθόν δεν έχει βοηθήσει τη μακροχρόνια ανάπτυξη του τομέα. Στη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας παρατηρείται σταθερή μείωση του ποσοστού των συνολικών ιδιωτικών και δημοσίων επενδύσεων παγίου κεφαλαίου που κατευθύνονται στη γεωργία. Έτσι, ενώ το 1970 10,6% των συνολικών επενδύσεων πήγαινε στη γεωργία (8% των ιδιωτικών και 17,4% των δημοσίων) το 1981 μόνο 7,4% των συνολικών επενδύσεων είχε κατεύθυνση τον πρωτογενή τομέα (6,6% των ιδιωτικών και 9,2% των δημοσίων).

Αντίθετα, οι επιδοτήσεις της γεωργίας ανέβηκαν ραγδαία. Ο λόγος των δημοσίων επενδύσεων στη γεωργία προς τις συνολικές γεωργικές επιδοτήσεις έχει μειωθεί σταθερά και σημαντικά από 0,28 το 1977 στο 0,10 το 1981. Έτσι ο ρόλος του κράτους στη γεωργία, που έπρεπε να είναι πρωταρχικά επενδυτικός έχει μεταβληθεί σε ρόλο κατ' εξοχήν καταναλωτικό.

Η πολιτική τιμών και επιδοτήσεων που ακολουθήθηκε χαρακτηρίζεται από ανορθολογισμό και ανισοκατανομή στις επιπτώσεις της. Οι επιδοτήσεις εισροών (λιπασμάτων, επιτοκίων κ.λπ.) ευνοούν κατά μεγάλο ποσοστό τους μεγάλους αγρότες που είναι μεγάλοι χρήστες αγοραζομένων εισροών. Το 79% των επιδοτήσεων έχουν κατεύθυνση στη φυτική παραγωγή και μόνο 13% στη ζωϊκή αν και η ζωϊκή παραγωγή είναι ελλειμματική σε εθνική κλίμακα.

Με την είσοδο της Ελλάδας στην ΕΟΚ η άσκηση εθνικής πολιτικής στον αγροτικό τομέα παίρνει καινούργιες διαστάσεις μια και πρέπει να λάβει υπόψη τους κανόνες της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ) της Κοινότητας. Αυτό όμως δεν σημαίνει απλά μια παθητική εφαρμογή του Κοινοτικού καθεστώτος, αλλά μια ενεργό συμμετοχή στην εξέλιξη της ΚΑΠ, καθώς και την επιδίωξη της αναγνώρισης των ιδιομορφιών του Ελληνικού αγροτικού χώρου.

Ειδικότερα η κατάσταση στον τομέα έχει ως εξής:

Γεωργία.

Τα βασικότερα προβλήματα του κλάδου είναι τα εξής: α) το σημερινό καθεστώς μεταβίβασης γεωργικής γης (φόρος κληρονομίας, μεταβίβασης ή ανταλλαγής, ανεξέλεγκτος καθορισμός ενοικίων αγρών κλπ.) δημιουργεί αντικίνητρα για τη μεγέθυνση και σύμπτυξη των γεωργικών εκμεταλλεύσεων. Στην Ελλάδα η μέση γεωργική εκμετάλλευση έχει έκταση 36,1 στρέμματα που κατανέμονται σε 6 αγροτεμάχια κατά μέσο όρο ενώ το 79% των εκμεταλλεύσεων είναι κάτω των 50 στρεμμάτων. β) Οι δημόσιες επενδύσεις στον τομέα έχουν πέσει σε επίπεδο τέτοιο που σε πραγματικές τιμές το 1981 ήταν μικρότερες από το 1960. Αυτό έχει οδηγήσει σε κακή εκμετάλλευση των υδατίνων πόρων με συνέπειες την υπεράντληση, αλμύρωση και ρύπανση των πηγών, σε δυσχέρειες στη λειτουργία και συντήρηση των υπαρχόντων εγγειοβελτιωτικών έργων, σε παλαίωση του μηχανικού εξοπλισμού του Υπουργείου Γεωργίας και σε χαμηλούς ρυθμούς αγροτικού εξηλεκτρισμού και κατασκευές αγροτικών δρόμων. Όσο για τις ιδιωτικές επενδύσεις αξίζει να σημειωθεί ότι με βάση τον Κανονισμό 355/77 της ΕΟΚ το 1981 έγιναν επενδύσεις αξίας 500 εκ. δρχ. ενώ το 1982 το ποσό έφτασε τα 2,5 δισ. δρχ. γ) Στην εμπορία, εκτός από την έλλειψη υποδομής, το θεσμικό πλαίσιο με τα σταθερά ποσοστά κέρδους των εμπόρων, το (μέχρι το 1982) κλειστό του επαγγέλματος του χονδρεμπόρου, την πώληση με προμήθεια κλπ. μεταθέτει μεγάλο ποσοστό του εμπορικού κινδύνου στον παραγωγό.

Κτηνοτροφία.

Η ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ βρίσκει την ελληνική κτηνοτροφία σε δύσκολη κατάσταση λόγω χαμηλής ανταγωνιστικότητας της παραγωγής της, που είναι αποτέλεσμα αντικειμενικών περιοριστικών παραγόντων, αλλά και αντιφατικής πολιτικής τιμών και εισαγωγών που ασκήθηκε στον κλάδο. Βασικές αδυναμίες είναι:

α) Η χαμηλή χορτοπαραγωγική απόδοση των βοσκοτόπων λόγω εδαφοκλιματολογικών συνθηκών καθιστά υποχρεωτική τη διατροφή των ζώων με παραγόμενες ζωοτροφές που αυξάνουν το κόστος παραγωγής. Η έλλειψη υποδομής στους βοσκοτόπους και συστημάτων διαχειρίσεως καθώς και η αταφής οριοθέτησή τους από τις δασικές εκτάσεις περιορίζουν ακόμη περισσότερο τις δυνατότητές τους.

β) Το χαμηλό επίπεδο της γενετικής και υγιεινής κατάστατης του ζωϊκού κεφαλαίου που έχει δυσμενείς επιπτώσεις στην απόδοσή του και που οφείλεται στην ανεπαρκή προσφορά τεχνικής βοήθειας (ενδεδειγμένη διατροφή, βελτιωμένες φυλές, κτηνιατρική περίθαλψη) και στο ανεπαρκές επίπεδο επαγγελματικής κατάρτισης των κτηνοτρόφων.

γ) Το μικρό μέγεθος των βοοτροφικών κυρίως εκμεταλλεύσεων που αντανακλά το συμπληρωματικό χαρακτήρα της κτηνοτροφικής δραστηριότητας (το 65% των βοοτροφικών εκμεταλλεύσεων έχει 1 — 4 ζώα). Ο παράγοντας αυτός περιορίζει τις δυνατότητες οργανώσεώς τους, σε ανταγωνιστικό επίπεδο και οφείλεται στη μικρή έκταση καλλιεργούμενης γης που διαθέτουν οι εκμεταλλεύσεις. Πρέπει να σημειωθεί ότι το μικρό μέγεθος των κτηνοτροφικών εκμεταλλεύσεων περιορίζει επίσης την αποτελεσματικότητα της προσφοράς τε-

γικής βοήθειας, αφού είναι σχεδόν ανύπαρκτη η παροχή τέτοιου είδους υπηρεσιών μέσω των γεωργικών συνεταιρισμών.

δ) Η συνεχιζόμενη επιδότηση των ζωοτροφών που έχει οδηγήσει στην αποσύνδεση σε σημαντικό βαθμό της κτηνοτροφίας από την καλλιέργεια της γης και στη μη αξιοποίηση των βοσκοτόπων.

ε) Η έλλειψη κάθετης οργάνωσης των κλάδων της χοιροτροφίας και πτηνοτροφίας (προμήθεια και παρασκευή ζωοτροφών, αξιοποίηση υποπροϊόντων εμπορίας και μεταποίησης) σε συνεταιριστική βάση.

Δ ά σ η.

Τα δάση καταλαμβάνουν 25,1 εκ. στρ. (19% της επιφάνειας της χώρας). Η παραγωγικότητα των δασικών εκτάσεων, που κατά τα 2/3 ανήκουν στο δημόσιο , είναι χαμηλή, συγκρινόμενη με τις εδαφικές και κλιματικές συνθήκες του τόπου. Αυτό οφείλεται βασικά στους περιορισμένους πόρους που έχουν διατεθεί για έργα υποδομής στον κλάδο (δασική οδοποιία, αναδάσωση, προστασία από πυρκαϊές).

Η παραγωγή ξύλου από τα δάση αυτά, φθάνει τα 2,5 εκ. $μ^3$ και καλύπτει 30% περίπου από τις ανάγκες της χώρας σε βιομηχανικό ξύλο. Το σύνολο των απασχολούμενων στην ελληνική δασοπονία ανήλθε το 1979 σε 38,5 χιλ. άτομα, με μέση απασχόληση 57 ημερομίσθια το χρόνο κατ' άτομο.

Βασικά προβλήματα του κλάδου έχουν ως εξής: α) Το καθεστώς ιδιοκτησίας των δασικών εκτάσεων (πολύπλοκες μορφές κυριότητας, συγκυριότητας ή διακατοχής) αποτελεί ανασχετικό παράγοντα για την ανάπτυξη του τομέα. β) Το εφαρμοζόμενο σύστημα εκμετάλλευσης των δασών, με την αρχή της γαιοπροσόδου δεν έχει βοηθήσει στην ανάπτυξη των δασικών συνεταιριστικών και καθετοποιημένων συνεταιριστικών βιομηχανιών. γ) Η έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού, οριοθέτησης των δασών και εθνικού κτηματολογίου έχουν σαν αποτέλεσμα τη συνεχή υποβάθμιση του δασικού πλούτου, την καταπάτηση δημόσιων δασικών εκτάσεων και την παράνομη αλλαγή χρήσεων γης. δ) Το χαμηλό ύψος των δημοσίων επενδύσεων και η ανυπαρξία επενδύσεων στα ιδιωτικά δάση σε συνδυασμό με τις βασικές ελλείψεις σε επιστημονικό δυναμικό στον κλάδο συμβάλλουν στη χαμηλή αξιοποίηση των δυνατοτήτων του (η ετήσια παραγωγή ξύλου εκτιμάται στο 1/3 των δυνατοτήτων παραγωγής των ελληνικών δασών).

Α λ ι ε ί α.

Ο κλάδος που απασχολεί περίπου 30 χιλ. άτομα και η ετήσια παραγωγή του (120 χιλ. τόν. περίπου) και συνεισφέρει το 15% της συνολικής κατανάλωσης κρέατος-ιχθυρών αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα. Αποτέλεσμα των προβλημάτων αυτών είναι η πτωτική τάση της παραγωγής μετά το 1973, και η σημαντική αύξηση των εισαγωγών.

Τα βασικότερα προβλήματα του κλάδου είναι: α) Ο περιορισμός των εξωτερικών αλιευτικών πεδίων που παρουσιάζουν οικονομικό ενδιαφέρον, εξαιτίας των μέτρων που λαμβάνουν οι αντίστοιχες παράκτιες χώρες. β) Το αυξανόμενο κόστος παραγωγής που οφείλεται στην παλαιότητα μεγάλου μέρους του αλιευτικού στόλου και στην έλλειψη αλιεργατικού προσωπικού και γ) Η κάμψη των εγχώριων ιχθυαποθεμάτων, εξαιτίας της ρύπανσης των παράκτιων περιοχών και των εσωτερικών υδάτων και της υπερεντατικής και καταχρηστικής αλιείας.

Π ο λ ι τ ι κ ή τ ι μ ώ ν κ α ι ε ι σ ο δ η μ ά τ ω ν.

Το χαμηλό κατά κεφαλή αγροτικό εισόδημα σε σύγκριση με το εθνικό είναι ο λόγος για τον οποίο σε πολλές χώρες όπως και στην Ελλάδα η αγροτική παραγωγή επιδοτείται με ποικίλους τρόπους. Όλες οι επιδοτήσεις όμως δεν πηγαίνουν κατ' ανάγκη στα χέρια των παραγωγών για ν' αποτελέσουν πρόσθετο εισόδημα. Υπολογίζεται ότι στο παρελθόν πάνω από το 40% από το σύνολο των επιδοτήσεων διέρρευσαν σε εισοδηματική τελική μορφή εκτός αγροτικού πληθυσμού ανεξάρτητα από το εάν σε κάποια αρχική φάση διευκόλυναν την αύξηση εισοδήματος των παραγωγών. Τέτοιες π.χ. είναι επιδοτήσεις για αποθήκευση, μεταφορά προϊόντων, εξαγωγική δραστηριότητα.

Όσον αφορά τη στήριξη εισοδήματος των μικρομεσαίων αγροτών η πολιτική τιμών που ακολουθήθηκε στο παρελθόν είχε την τάση να επιδεινώνει τις ενδογεωργικές εισοδηματικές ανισότητες. Κι' αυτό γιατί οι επιδοτήσεις δινόντουσαν ανεξάρτητα από το μέγεθος εκμετάλλευσης. Επειδή όμως οι μικρομεσαίες εκμεταλλεύσεις χρησιμοποιούν τεχνολογία εντατική σε εργασία και οι μεγάλες τεχνολογία εντατική σε κεφάλαιο, οι οριζόντιες αυτές επιδοτήσεις σημαίνουν επιδότηση εργασίας για το μικρό και κεφαλαίου ή κέρδους για το μεγάλο αγρότη. Επομένως, η αδιάκριτη επιδότηση τιμής ενός προϊόντος και πολύ περισσότερο εισροών (των οποίων κύριοι χρήστες είναι οι μεγάλοι παραγωγοί) τείνει να επιδοτεί το κεφάλαιο πολύ περισσότερο από την εργασία, πράγμα που διευρύνει τις κοινωνικές ανισότητες.

Εκτός από τη στήριξη του εισοδήματος, η πολιτική τιμών και επιδοτήσεων έχει επίσης σαν σκοπό τον προσανατολισμό της παραγωγής. Και εκεί όμως φαίνεται ότι η πρακτική του παρελθόντος έχει αποτύχει. Το μεγαλύτερο μέρος των ενισχύσεων δόθηκαν στη φυτική παραγωγή ενώ η ζωϊκή, δασική και αλιευτική παραγωγή στα προϊόντα των οποίων η χώρα είναι ελλειμματική δεν ενισχύθηκε επαρκώς. Επίσης, είναι γνωστό ότι οι επιδοτήσεις εισροών δεν συντελούν στον προσανατολισμό της παραγωγής και αυτό το είδος των επιδοτήσεων υπήρξε ιδιαίτερα υψηλό στο παρελθόν.

Τα συμπεράσματα από την παραπάνω ανάλυση είναι ότι οι βασικές αρχές της πολιτικής τιμών και εισοδημάτων για τον αγροτικό τομέα πρέπει να αναθεωρηθούν.

8.2. Αναπτυξιακοί Στόχοι

Βασική προϋπόθεση στην κατάρτιση του προγράμματος αποτελεί η αποσαφήνιση του ρόλου που θα κληθεί να παίξει μελλοντικά ο πρωτογενής τομέας στη συνολική ανάπτυξη της χώρας. Στα πλαίσια της γενικότερης πολιτικής για αυτοδύναμη ανάπτυξη της χώρας ο γεωργικός τομέας αποκτάει ιδιαίτερη σημασία. Οι βασικές επιδιώξεις του προγράμματος στον τομέα είναι:

1) Η αντιμετώπιση του αγροτικού τομέα σαν κοινωνικού και όχι μόνο σαν οικονομικού χώρου.
2) Η προώθηση της αυτάρκειας της χώρας σε είδη διατροφής και η ανάπτυξη εξαγωγικών δυνατοτήτων σε προϊόντα υψηλής εγχώριας προστιθέμενης αξίας και υψηλής διεθνούς εισοδηματικής ελαστικότητας.
3) Η ανύψωση του βιοτικού επιπέδου του αγροτικού πληθυσμού και η μείωση των εισοδηματικών ανισοτήτων μεταξύ αγροτών, μεταξύ περιφερειών και μεταξύ γεωργικών και μη γεωργικών εισοδημάτων.
4) Η δημιουργία συνθηκών τέτοιων ώστε ο γεωργικός πληθυσμός μέσα από τους γεωργικούς συνεταιρισμούς, τους αγροτικούς συλλόγους και την τοπική αυτοδιοίκηση να μετέχει ουσιαστικά στη διαδικασία λήψης και υλοποίησης των αποφάσεων που τον αφορούν.

Για την πραγματοποίηση των παραπάνω βασικών επιδιώξεων η αναπτυξιακή πολιτική που θα ακολουθηθεί στην περίοδο του προγράμματος θα στοχεύει για τη γ ε ω ρ γ ί α:

α) Στην αύξηση της παραγωγικότητας του γεωργικού τομέα και στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των γεωργικών προϊόντων.

β) Στην αναδιάρθρωση και ποιοτική βελτίωση της παραγωγής ανάλογα με τις εσωτερικές ανάγκες και εξαγωγικές δυνατότητες.

γ) Στη διεύρυνση των δυνατοτήτων εξαγωγών στα πλαίσια μιας επιθετικής στρατηγικής εξαγωγών.

δ) Στην αύξηση του εισοδήματος των γεωργών και την αμβλυνση των εισοδηματικών ανισοτήτων στον τομέα ταυτόχρονα με τη συγκράτηση του αγροτικού πληθυσμού στην ύπαιθρο.

ε) Στην ενίσχυση των συλλογικών δραστηριοτήτων των παραγωγών και κυρίως των γεωργικών συνεταιρισμών.

στ) Στην κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της υπαίθρου.

Βασική μακροχρόνια επιδίωξη της δασικής πολιτικής είναι να καταστούν τα δάση αναπτυξιακός τομέας και να συμβάλουν στη διατήρηση και βελτίωση του φυσικού περιβάλλοντος. Ακόμα η ανάπτυξη του τομέα θα βοηθήσει στη συγκράτηση του ορεινού πληθυσμού και στην αύξηση του εισοδήματος στις περιοχές αυτές. Στα πλαίσια αυτά, στην περίοδο του Προγράμματος η πολιτική που θα ακολουθηθεί θα στηρίζεται στους εξής άξονες:

α) Στην προστασία των δασών και γενικότερα του φυσικού περιβάλλοντος και της οικολογικής ισορροπίας από τους διάφορους κινδύνους (πυρκαϊές, επεμβάσεις κλπ.).
β) Στην αύξηση της δασικής παραγωγής, ιδιαίτερα σε βιομηχανικό ξύλο και ξύλο κατασκευών και μείωση της εξάρτησής μας από το εξωτερικό και στη βελτίωση της παραγωγικότητας των δασών με την ορθολογικότερη εκμετάλλευσή τους.
γ) Στην αύξηση της επιφάνειας των δασών με αναδασώσεις και στη βελτίωση της μορφής και σύνθεσης των υφισταμένων δασών με δασοκομικούς χειρισμούς.
δ) Στην ενίσχυση των δασικών συνεταιρισμών ώστε σταδιακά να αποτελέσουν τους κύριους φορείς εκμετάλλευσης των δασών και των δασικών βιομηχανιών.

Για την αλιεία στα πλαίσια του Προγράμματος επιδίωξη είναι η ανάπτυξη των αλιευτικών πόρων της χώρας και η αύξηση του εισοδήματος των απασχολουμένων στον κλάδο. Στα πλαίσια αυτά θα δοθεί στην προσεχή πενταετία ιδιαίτερη έμφαση:

α) Στην προστασία των εγχώριων αλιευτικών πόρων από τη ρύπανση και την εξάντληση.
β) Στην εξασφάλιση κατάλληλων αλιευτικών πεδίων, εκτός ελληνικών θαλασσών.
γ) Στη δημιουργία των προϋποθέσεων για την παραπέρα ανάπτυξη των ιχθυηρών καλλιεργειών.
δ) Στην προώθηση της συνεταιριστικής οργάνωσης των αλιέων για να αναλάβουν ενεργό ρόλο στη διάθεση του προϊόντος και να συμβάλλουν στην προσπάθεια ορθολογικής εκμετάλλευσης των αλιευτικών πόρων.
ε) Στην εξυγίανση της διάθεσης των προϊόντων της αλιείας προς όφελος των παραγωγών.

Το κράτος έχει μεγάλη δυνατότητα επιρροής στον πρωτογενή τομέα δια μέσου της πολιτικής τιμών και εισοδημάτων και των επενδυτικών προγραμμάτων. Το 1981 9,2% των δημοσίων επενδύσεων κατευθύνθηκε στον πρωτογενή τομέα ενώ ένα μεγάλο ποσοστό των συνολικών δημοσίων δαπανών ήταν διάφορες ενισχύσεις στη γεωργία.

Η τάση των τελευταίων ετών ήταν να μεγαλώσουν οι εισοδηματικές ενισχύσεις σε βάρος των επενδύσεων στον τομέα. Ταυτόχρονα (με εξαίρεση το 1981) το ποσοστό των δημόσιων δαπανών που κατευθύνονταν στη γεωργία (επιδοτήσεις και επενδύσεις) μειωνόταν σταθερά. Η τάση αυτή αν συνεχισθεί θα ναρκοθετήσει τη μελλοντική δυναμικότητα και παραγωγικότητα του τομέα και δεν θα συμβάλει στην επίτευξη των βασικών επιδιώξεων του προγράμματος. Επιπλέον, η πολιτική αυτή θα έχει ολοένα αυξανόμενο δημοσιονομικό κόστος.

Η βασική επιδίωξη της κυβερνητικής πολιτικής στον τομέα, για την πενταετία 1983—87, είναι η αύξηση ή τουλάχιστον η μη μείωση, του ποσοστού των δημόσιων δαπανών για τον τομέα ταυτόχρονα με αυξανόμενο λόγο δημοσίων επενδύσεων προς επιδοτήσεις. Η πολιτική αυτή εξασφαλίζει αύξηση των δημοσίων επενδύσεων σε πραγματικά μεγέθη (συμπεριλαμβανομένης της έρευνας και επιμόρφωσης των αγροτών) και έτσι βάζει τα θεμέλια για τη μεσομακροχρόνια ανάπτυξη του τομέα.

Το παραπάνω πλαίσιο σημαίνει ότι απαιτείται και θα ακολουθηθεί βαθμιαία μείωση του συνόλου των καταναλωτικού χαρακτήρα επιδοτήσεων σε πραγματικές τιμές όχι απαραίτητα σε ονομαστικές). Αυτό δεν σημαίνει μείωση του εισοδήματος των γεωργών διότι α) πάνω από 40% των μέχρι τώρα επιδοτήσεων διαρρέουν σε εισοδηματική τελική μορφή εκτός αγροτικού πληθυσμού (επιδοτήσεις για αποθήκευση, εξαγωγές, φυτοπροστασία κλπ.). β) Οι κεφαλαιουχικού χαρακτήρα ενισχύσεις θα υποκαταστήσουν τις καταναλωτικού χαρακτήρα επιδοτήσεις. γ) Επίσης ένα μεγάλο ποσοστό των επιδοτήσεων πηγαίνουν σε εισροές παραγωγής και καρπώνονται κατ' εξοχή από μεγάλους παραγωγούς. Έτσι λιγότερο από 45% των επιδοτήσεων πηγαίνει για στήριξη τιμών.

Οι παραπάνω διαπιστώσεις μαζί με τους γενικότερους στόχους αγροτικής πολιτικής που αναφέρθηκαν, θέτουν τις βάσεις για τις αρχές και στόχους της πολιτικής ενισχύσεων που θα ακολουθηθεί στην πενταετία με δοσμένο το συνολικό ποσό που πηγαίνει σε γεωργικές επιδοτήσεις.

α) Βαθμιαία απαγκίστρωση από το σημερινό πολιτικό (δηλαδή υποκείμενο σε πολιτικές πιέσεις και αντίστοιχες πολιτικο-οικονομικές υποχωρήσεις του κράτους) σύστημα προσδιορισμού τιμών και βαθμιαία υποκατάστασή του από ένα οικονομικά ορθολογικό (δηλαδή που να διακρίνει προωθούμενα και μη προωθούμενα προϊόντα) και κοινωνικά δίκαιο σύστημα.
β) Βαθμιαία υποκατάσταση των επιδοτήσεων εισροών από επιδοτήσεις τελικών προϊόντων ή εισοδηματικές ενισχύσεις στα πλαίσια της εξελισσόμενης ΚΑΠ της ΕΟΚ.
γ) Βαθμιαία υποκατάσταση των τρεχουσών μεταβιβάσεων (επιδοτήσεις τιμών προϊόντων και εισροών) από κεφαλαιουχικές μεταβιβάσεις για στήριξη των επενδύσεων.
δ) Βαθμιαία υποκατάσταση του οριζόντιου συστήματος επιδοτήσεων από ένα σύστημα ενισχύσεων που θα διαφοροποιείται υπέρ των συνεταιρισμένων και μικρομεσαίων αγροτών.
ε) Βαθμιαία απομάκρυνση από το σύστημα των εγγυημένων τιμών (για προϊόντα στα οποία η ΚΑΠ δεν προβλέπει εγγυημένες τιμές) και σταδιακή αντικατάστασή του με ένα σύστημα ενίσχυσης της διαπραγματευτικής δύναμης των παραγωγών μέσω των συνεταιριστικών τους οργανώσεων, διότι το παρόν σύστημα διαστρέφει την αγορά και αποβαίνει, με τις καταστρατηγήσεις του, σε βάρος των παραγωγών.

8.3. Μέτρα Πολιτικής

Γεωργία.

Βασική προϋπόθεση για το σωστό προγραμματισμό της γεωργίας αποτελεί ο καθορισμός της μορφής γεωργικής εκμετάλλευσης που θα προωθηθεί και θα γίνει το θεμέλιο ανάπτυξης του τομέα. Το βασικό κύτταρο της ανάπτυξης του γεωργικού τομέα θα είναι η συνεταιρισμένη οικογενειακή εκμετάλλευση (ΣΟΕ).

Η ΣΟΕ θα προωθηθεί με μια ριζική αλλαγή του τρόπου παροχής των γεωργικών επιδοτήσεων. Το σημερινό σύστημα, που παρέχει το μεγαλύτερο μέρος των επιδοτήσεων σε μεμονωμένους παραγωγούς, εμπόρους ή και μεταποιητές, θα υποκατασταθεί βαθμιαία από ένα σύστημα με το οποίο οι επιδοτήσεις θα φτάνουν στον παραγωγό μέσω των συνεταιρισμών (παραγωγικών, εμπορικών ή μεταποιητικών).

Για να πετύχει την αύξηση της παραγωγής που είναι αναγκαία για την επίτευξη του διπλού στόχου αύξηση της παραγωγικότητας και συγκράτηση του αγροτικού πληθυσμού στην ύπαιθρο, η αναπτυξιακή πολιτική στον αγροτικό τομέα θα βασισθεί σε μια ορθολογικότερη χρήση της γεωργικής γής. Η μείωση του πολυτεμαχισμού και η αύξηση του μέσου μεγέθους της εκμετάλλευσης δεν μπορούν να επιτευχθούν χωρίς μια κατάλληλη πολιτική γής.

Εκτός από αυτούς τους γενικούς άξονες πολιτικής θα ληφθούν και μια σειρά άλλων μέτρων που θα αποσκοπούν στην εκπλήρωση των έξι επιμέρους στόχων που ακολουθούν.

1) Αύξηση Παραγωγικότητας.

Η απαιτούμενη αύξηση της παραγωγικότητας στον αγροτικό τομέα σε συνδυασμό με τη συγκράτηση του πληθυσμού στην ύπαιθρο θα έχει ως αποτέλεσμα μια ουσιαστική αύξηση της γεωργικής παραγωγής. Αυτό θα επιτευχθεί με:

α) Την πληρέστερη αξιοποίηση των φυσικών και ανθρώπινων πόρων του τομέα με την αύξηση των αρδευομένων εκτάσεων σε ρυθμό μεγαλύτερο του παρελθόντος, την αξιοποίηση των βοσκοτόπων και την προώθηση της εκμηχάνισης στις παραγωγικές φάσεις που αντιμετωπίζουν έλλειψη εργατικών χεριών.

β) Την αυξημένη και βελτιωμένη προσφορά τεχνικής βοήθειας προς τους παραγωγούς και την οργάνωση, τον προγραμματισμό και την τεχνική της παραγωγής και την προώθηση της χρήσης βελτιωμένων σπόρων, ποικιλιών, φυλών ζώων κ.λ.π. Αυτό θα επιτευχθεί με πληρέστερη οργάνωση των υπηρεσιών γεωργικής εκπαίδευσης—έρευνας—εφαρμογών.

γ) Την προώθηση ολοκληρωμένων προγραμμάτων ανάπτυξης κλάδων (βοοτροφίας, κτηνοτροφικών φυτών κ.λπ.) ή και περιοχών που θα αποβλέπουν στην αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και που θα καλύπτουν τις φάσεις παραγωγής, εμπορίας και μεταποίησης. Τα προγράμματα αυτά θα εκπονούνται με συνεργασία των γεωργικών συνεταιρισμών, της τοπικής αυτοδιοίκησης και του αρμόδιου φορέα και θα μπορούν να προωθούνται για χρηματοδότηση από τα Κοινοτικά Ταμεία.

2) Ποσοτική και Ποιοτική Αναδιάρθρωση της Παραγωγής.

Η απρογραμμάτιστη αύξηση της παραγωγής μπορεί να προσκρούσει στην ανελαστικότητα της ζήτησης με συνέπεια την πτώση των τιμών των προϊόντων. Γι' αυτό η αύξηση της παραγωγής πρέπει να γίνει εκλεκτικά και προγραμματισμένα. Συγκεκριμένα θα επιδιωχθεί:

α) Η αναδιάρθρωση της παραγωγής οπωροκηπευτικών προς μεταποιήσιμες ποικιλίες που στην καινούργια τους μορφή είναι προϊόντα αποθηκεύσιμα και μεγάλης διεθνούς και εγχώριας εισοδηματικής ελαστικότητας. Βασικό μέτρο στην αναδιάρθρωση της παραγωγής θα αποτελέσει η καθιέρωση και γενικοποίηση του θεσμού των καλλιεργητικών συμβολαίων μεταξύ αγροτών και μεταποιητικών μονάδων, επικυρωμένων από τους συνεταιρισμούς και υπό την εποπτεία του κράτους.

β) Η ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός της κτηνοτροφίας που θα επιδιωχθεί με τα εξής:

ι) Εξασφάλιση φθηνών ζωοτροφών που θα προέλθουν από:

—την ταχεία προώθηση της παραγωγής ζωοτροφών, σε συλλογική βάση, στις αρδευόμενες εκτάσεις και τη σταδιακή κατάργηση της επιδοτήσεως των ζωοτροφών,

—την αξιοποίηση των βοσκοτόπων με τη βελτίωση της υποδομής σ' αυτούς (οδοί προσπελάσεως, στέγαστρα, ποτίστρες), την εφαρμογή συστημάτων διαχειρίσεως, που προϋποθέτουν την εκπαίδευση γεωπόνων σε σχετικά θέματα, τη χωροθέτησή τους από τις βασικές εκτάσεις και τη διευθέτηση του ιδιοκτησιακού τους καθεστώτος,

—τη δημιουργία συνθηκών για την αξιοποίηση των υποπροϊόντων, που προϋποθέτει κάθετη και οριζόντια οργάνωση της παραγωγής.

ιι) Βελτίωση των αποδόσεων του ζωϊκού πληθυσμού με:

—την προώθηση προγραμμάτων κτηνιατρικής περιθάλψεως (πρόληψη και καταστολή επιζωτίας αφθώδους, εκρίζωση φυματιώσεως και βουκελλώσεως, καταπολέμηση παρασιτικών ασθενειών, αντιμετώπιση της στειρότητας των αγελάδων κλπ.) που θα συμβάλουν σημαντικά στη βελτίωση της υγιεινής των ζώων,

—τη γενετική βελτίωση των ζώων με τα προγράμματα της αρμόδιας υπηρεσίας μέσω όλων των σταθμών που έχουν δημιουργηθεί,

—την επέκταση του προγράμματος ελέγχου αποδόσεων ζώων στις συστηματικές εκτροφές,

—τη βελτίωση των τεχνικών γνώσεων των κτηνοτρόφων στα πλαίσια προγραμμάτων ταχύρρυθμης εκπαίδευσης των ΚΕΓΕ, με τη στελέχωση γεωπόνων ειδικής εκπαίδευσης στα Γραφεία Αναπτύξεως και στους γεωργικούς συνεταιρισμούς.

ιιι) Η βελτίωση των συνθηκών εμπορίας και επεξεργασίας με:

—τη μεγαλύτερη συμμετοχή των συνεταιριστικών οργανώσεων στην εμπορία και μεταποίηση γάλακτος και κρέατος με την ίδρυση κεντρικών συνεταιριστικών φορέων για τα προϊόντα αυτά.

—τη συμπλήρωση της αναγκαίας υποδομής βάσει τομεακού προγράμματος, που έχει εγκριθεί και που εξασφαλίζει το συντονισμό στη διάρθρωση των σφαγείων και των κρεαταγορών.

ιν) Η δημιουργία μηχανισμού καθοδήγησης των κτηνοτροφικών εκμεταλλεύσεων στην ίδρυση και λειτουργία τους, για τη συνεχή βελτίωση των συνθηκών παραγωγής και εμπορίας των ζωϊκών προϊόντων.

ν) Η ενίσχυση του κλάδου με την επιδότηση επιτοκίων, την επιμήκυνση της διάρκειας και του χρόνου χάριτος της μεσομακροπρόθεσμης δανειοδότησης.

νι) Η εκμετάλλευση όλων των δυνατοτήτων για τη βελτίωση των διαρθρώσεων, τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, με την παροχή ειδικών ενισχύσεων και ειδικών ρυθμίσεων (μεσογειακά προγράμματα, «ευαίσθητες ζώνες αιγοπροβατοτροφίας» κλπ.).

γ) Η αναδιάρθρωση της φυτικής παραγωγής προς φθηνές ζωοτροφές και προϊόντα υψηλών εξαγωγικών δυνατοτήτων διά μέσου της πολιτικής των τιμών.

3) Διεύρυνση των Δυνατοτήτων Εξαγωγών:

Η αύξηση των εξαγωγών αποτελεί κλειδί για τη διάθεση της προγραμματιζόμενης αυξημένης παραγωγής. Κύρια μέτρα πολιτικής για την επίτευξη του σκοπού θα είναι:

α) Η οργάνωση εξειδικευμένων συνεταιριστικών φορέων εξαγωγών. Η εξειδίκευση είναι αναγκαία καθόσον η διεθνής εμπορία απαιτεί μεγάλη πείρα και οργανωτικές γνώσεις λόγω συναγωνισμού.

β) Σύναψη αμοιβαίων συμφωνιών με φιλικά κράτη για άνοιγμα νέων αγορών.

γ) Επενδύσεις για συμπλήρωση της σημερινής τεχνικής υποδομής της εμπορίας όπως συσκευαστήρια, μεταφορικά μέσα, αποθήκες κλπ.

δ) Κρατική ενίσχυση και έλεγχος για την τυποποίηση και ποιοτική βελτίωση των προϊόντων.

4) Ενίσχυση του Εισοδήματος των Μικρο-μεσαίων Γεωργών.

Αυτό αποτελεί βασική προϋπόθεση για τη συγκράτηση του αγροτικού πληθυσμού στην ύπαιθρο. Κύρια μέτρα για την επίτευξη του στόχου αυτού θα είναι:

α) Η εξυγίανση του συστήματος εμπορίας με την οργάνωση περιφερειακών αγορών και την προώθηση της διακίνησης των αγροτικών προϊόντων μέσω των συνεταιρισμών.

β) Η εφαρμογή προγραμμάτων που θα εξασφαλίζουν εξωγεωργική απασχόληση σε γεωργούς υποβαθμισμένων και προβληματικών περιοχών (τουρισμός, βιοτεχνία, χειροτεχνία, γεωργικές βιομηχανίες).

γ) Η ορθολογική οργάνωση της πολιτικής τιμών και επιδοτήσεων στα πλαίσια της ΚΑΠ και με τρόπο ώστε να εξασφαλίζει ικανοποιητικό εισόδημα στους μικρούς γεωργούς. Το μέτρο αυτό συμβιβάζεται με τη μείωση του συνολικού ποσού των γεωργικών ενισχύσεων σε πραγματικές τιμές (όχι αναγκαία σε ονομαστικές) μια και ένα σημαντικό μέρος των ενισχύσεων αυτών καρπούνται οι μεγάλοι αγρότες ή και οι μη γεωργοί. Επίσης το μέτρο είναι συμβιβαστό με τη φορολογία του αγροτικού εισοδήματος που πηγαίνει σε μη κατά κύριο επάγγελμα γεωργούς και τη φορολογία του μεγάλου γεωργικού εισοδήματος.

5) Ενίσχυση Συνεταιριστικών Δραστηριοτήτων.

Εφόσον βασική μονάδα παραγωγής κρίνεται η ΣΟΕ είναι σημαντικό να ενισχυθούν οι συλλογικές παραγωγικές δραστηριότητες. Τούτο θα επιτευχθεί με τα ακόλουθα μέτρα:

α) Την ενίσχυση των εμπορικών και μεταποιητικών συνεταιρισμών με διάφορους τρόπους όπως την ευνοϊκότερη χρηματοδότηση και την προνομιακή παροχή τεχνικής βοήθειας και εκπαίδευσης στελεχών.
β) Τη σταδιακή υποκατάσταση του σημερινού οριζοντίου συστήματος κρατικών ενισχύσεων από ένα σύστημα που θα προωθεί συνεταιρισμένους αγρότες.
γ) Την προώθηση συλλογικών δραστηριοτήτων στην πρωτογενή παραγωγή και παράλληλα την οργάνωση των αγροτοβιομηχανικών συνεταιρισμών με κάθετη βάση.

6) Κοινωνική και Πολιτιστική Ανάπτυξη.

Για τη συγκράτηση του αγροτικού πληθυσμού στην περιφέρεια και την κοινωνική του ανύψωση, είναι αναγκαία η πολιτιστική αναβάθμιση της υπαίθρου. Συγκεκριμένα, στην πενταετία θα επιδιωχθεί:

α) Η δημιουργία πολιτιστικών κέντρων στις αγροτικές περιοχές και βιβλιοθηκών στα χωριά.
β) Η δημιουργία κινητών μονάδων πολιτιστικής δράσης, με στόχο την κάλυψη των κενών ως την ικανοποιητική ανάπτυξη των πολιτιστικών κέντρων και τοπικών φορέων.
γ) Η δημιουργία συμβουλευτικών επιτροπών και συμβουλίων πολιτιστικής ανάπτυξης και μνημείων σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Δ ά σ η.

Η αναπτυξιακή πολιτική για την προστασία και ορθολογιστική εκμετάλλευση του δασικού πλούτου της χώρας προβλέπει τα εξής μέτρα κατά τη διάρκεια του πενταετούς:

1) Εκσυγχρονισμό και κωδικοποίηση της δασικής Νομοθεσίας. Στα πλαίσια αυτά πρέπει να γίνουν: η αντικατάσταση του Ν. 998/1979 «περί προστασίας δασών κλπ.», η προώθηση του Σχεδίου Νόμου περί δασοφυλακής, η αναζήτηση του θεσμικού πλαισίου για την κοινωνικοποίηση της δασικής ιδιοκτησίας κ.α.

2) Κατάργηση της γαιοπροσόδου σταδιακά με μείωση των μισθωμάτων και παραχώρηση της εκμετάλλευσης των δασών στους αγροτοβιομηχανικούς δασικούς συνεταιρισμούς.

3) Παραχώρηση των κρατικών δασικών βιομηχανιών στους δασικούς συνεταιρισμούς και ενίσχυσή τους για τη δημιουργία νέων κατάλληλων καθετοποιημένων μονάδων μεταποίησης.

4) Ρύθμιση των σχέσεων δασοπονίας και της κτηνοτροφίας καθώς και των άλλων δραστηριοτήτων του ορεινού χώρου.

5) Προγραμματισμένη χρήση της περιαστικής δασικής γής, για την ικανοποίηση αναγκών του κοινωνικού συνόλου.

6) Εξασφάλιση της συμμετοχής της τοπικής αυτοδιοίκησης και των μαζικών φορέων στη λήψη των αποφάσεων που τους αφορούν.

7) Βελτίωση της προστασίας των δασών ιδιαίτερα από τις πυρκαϊές, με κατάλληλη οργάνωση της υπηρεσίας δασοφυλακής, σύνταξη αντιπυρικών περιφερειακών σχεδίων, καθώς και τη συμπλήρωση του σχετικού εξοπλισμού των δασικών και πυροσβεστικών υπηρεσιών.

8) Ανασυγκρότηση 400 χιλ. στρ. υποβαθμισμένων δασών, αύξηση της επιφάνειας των δασών κατά 500 χιλ. στρ. με αναδασώσεις και με ιδιαίτερη ενίσχυση της λευκοκαλλιέργειας και ευκαλυπτοκαλλιέργειας.

9) Διάνοιξη 10.000 χιλιομέτρων νέων δασικών δρόμων ώστε η σημερινή πυκνότητά τους στα δάση από 6 μ/εκτάριο να φθάσει στα 10 μ/εκτάριο.

10) Δημιουργία νέων αισθητικών δασών εκτάσεων 100 χιλ. στρ. γύρω από τα μεγάλα αστικά κέντρα (Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Πάτρα κλπ.) και η κατάλληλη οργάνωσή τους, ώστε να αποτελέσουν κέντρα αναψυχής, ψυχαγωγίας και περιπάτου για τους κατοίκους των πόλεων.

11) Οριοθέτηση των δασών και των δασικών εκτάσεων και προώθηση της κτηματογράφησης των εκτάσεων αυτών στα πλαίσια του εθνικού κτηματολογίου.

12) Επιτάχυνση της απογραφής και χαρτογράφησης των δασών, καθώς και άλλων απογραφικών μελετών των φυσικών πόρων, ώστε μέχρι τέλους της να εξασφαλιστούν αξιόπιστα στοιχεία για τη δασική ανάπτυξη.

13) Νέα οργάνωση των δασικών υπηρεσιών, που θα επιτρέψει την επίτευξη των παραπάνω στόχων και αύξηση του προσωπικού των δασικών υπηρεσιών, δασολογικού, τεχνικού κλπ.

Με αυτά τα μέτρα προσδοκάται να αυξηθεί η παραγωγή ξύλου κατά 40%, να βελτιωθεί η ποιότητα της παραγωγής, να αυξηθεί η παραγωγικότητα των εργαζομένων στα δάση και να βελτιωθούν γενικότερα και ανάλογα οι οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες των κατοίκων της ορεινής Ελλάδας και οι συνθήκες της αντιπυρικής προστασίας των δασών.

Α λ ι ε ί α.

Στο χώρο αυτόν, τα μέτρα πολιτικής θα αποσκοπούν στην εκπλήρωση των εξής επιμέρους στόχων:

1) Προστασία ενάλιου πλούτου και υδάτινου περιβάλλοντος με α) εκσυγχρονισμό του αλιευτικού κώδικα και συμπλήρωση με κανονιστικά της αλιείας διατάγματα, β) βελτίωση των αλιευτικών μέσων και εργαλείων με σκοπό τη διατήρηση της ισορροπίας των ιχθυοαποθεμάτων, γ) εντατικοποίηση της αστυνόμευσης για περιορισμό της καταχρηστικής αλιείας και έλεγχο της ερασιτεχνικής αλιείας, δ) συνεργασία με λοιπές αρμόδιες υπηρεσίες για έλεγχο των υδάτων.

2) Αύξηση της παραγωγικότητας του κλάδου με α) ενίσχυση για εκσυγχρονισμό και βαθμιαία ανανέωση του αλιευτικού στόλου και του εξοπλισμού του, β) ενίσχυση για προσανατολισμό της παραγωγής και εκσυγχρονισμού των μονάδων μεταποίησης.

3) Ανάπτυξη συνεταιριστικού κινήματος αλιέων με α) προσαυξημένες ενισχύσεις σε μέλη συνεταιρισμών και ευνοϊκή δανειοδότηση, β) νομική και τεχνική βοήθεια για την ενεργοποίηση των συνεταιρισμών στον τομέα της διάθεσης των προϊόντων και για την ανάληψη μεταποιητικής δραστηριότητας στον κλάδο, γ) παραχώρηση κατά προτεραιότητα των νέων χώρων αλιευτικής δραστηριότητας (τεχνητές λίμνες, δημόσια ιχθυοτροφεία κλπ.).

4) Ανάπτυξη υδατοκαλλιεργειών με: α) συμπλήρωση του δικτύου ιχθυογεννητικών σταθμών, β) ίδρυση πρότυπων μονάδων υδατοκαλλιέργειας, γ) καθορισμό αλιευτικών και υδατοκαλλιεργητικών ζωνών, δ) κατασκευή έργων εντατικοποίησης φυσικών ιχθυοτροφείων.

5) Οργάνωση της διάθεσης αλιευτικών προϊόντων με: α) συμπλήρωση της υποδομής για την υποδοχή και διάθεση των αλιευμάτων, β) ενίσχυση της διαπραγματευτικής δύναμης των αλιέων με ενεργοποίηση του συστήματος παρέμβασης με οργάνωση εναλλακτικών διεξόδων για τη διάθεση της παραγωγής (προσωρινή συντήρηση, μεταφορά στην πιο μακρινή ενδοχώρα, μεταποίηση κ.α.) και με άμβλυνση της χρηματοδοτικής εξάρτησης από τους εμπόρους, γ) δραστηριοποίηση της ΕΤΑΝΑΛ.

6) Προώθηση αλιευτικής έρευνας με: α) οργάνωση, επάνδρωση και εξοπλισμό του Εργαστηρίου Αλιευτικής Τεχνολογίας και Εφαρμογών, β) συνεργασία της Υπηρεσίας Αλιείας με τα ερευνητικά ιδρύματα της χώρας για ανάληψη επειγόντων αλιευτικών προγραμμάτων, γ) χρηματοδότηση ερευνητικών προγραμμάτων, δ) ίδρυση πειραματικών σταθμών υδατοκαλλιεργειών, ε) χορήγηση υποτροφιών για μετεκπαίδευση πτυχιούχων σε διάφορους κλάδους της αλιείας και υδροβιολογίας.

7) Οργάνωση αλιευτικής εκπαίδευσης με: α) οργάνωση κύκλων επαγγελματικής εκπαίδευσης βραχείας διάρκειας για συγκεκριμένα θέματα, β) δημιουργία τμημάτων ιχθυοκομικής κατεύθυνσης σε επιλεγμένα κέντρα γεωργικής εκπαίδευσης, γ) προσθήκη μαθημάτων αλιευτικής τεχνολογίας στην τριτοβάθμια τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση, δ) πρακτική εξάσκηση στις πειραματικές και πρότυπες μονάδες ιχθυοκαλλιέργειας.

8) Ενίσχυση του κρατικού φορέα άσκησης αλιευτικής πολιτικής με: α) συμπλήρωση του επιστημονικού και διοικητικού προσωπικού της κεντρικής υπηρεσίας αλιείας και επέκταση του δικτύου περιφερειακών υπηρεσιών αλιείας σε όλους τους νομούς, β) μετεκπαίδευση τμηματικά του προσωπικού της υπηρεσίας σε εξειδικευμένους τομείς της αλιείας και υδατοκαλλιέργειας.

9) Επέκταση της υποδομής με κατάσκευή αλιευτικών καταφυγίων, ιχθυοσκαλών, σταθμών αλιείας, βελτιωτικών ιχθυοτροφείων και λοιπών έργων.

Το μέγεθος των Δημοσίων Επενδύσεων που απαιτούνται.

Για να αυξήσει ο αγροτικός τομέας την παραγωγικότητά του σε συνάρτηση με το στόχο της συγκράτησης του αγροτικού πληθυσμού στην ύπαιθρο είναι απαραίτητο να αντιστραφεί η πτωτική πορεία των επενδύσεων παγίου κεφαλαίου στον τομέα.

Με βάση αυτή την επιλογή έχουν υπολογιστεί για την επόμενη πενταετία οι απαιτούμενες δημόσιες επενδύσεις σε πάγια κεφάλαια για τον πρωτογενή αγροτικό τομέα έτσι ώστε να ικανοποιούνται οι εξής προϋποθέσεις:

α) Οι συνολικές επενδύσεις παγίου κεφαλαίου στη γεωργία σε πραγματικές τιμές σταματούν την πτωτική τους τάση που παρατηρείται την τελευταία δεκαετία και αυξάνονται έτσι ώστε το ποσοστό τους στο σύνολο των επενδύσεων παγίου κεφαλαίου της χώρας (ιδιωτικών και δημοσίων) σταθεροποιείται στο σημερινό 7,4%.

β) Οι συνολικές πραγματικές επενδύσεις σε πάγια κεφάλαια αυξάνονται κατά μέσο όρο τουλάχιστον σε 8,5% το χρόνο έτσι ώστε να επιτευχθεί ο μέτος ετήσιος ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ κατά 4% σε πραγματικές τιμές. Αυτό σε συνδυασμό με το (α) συνεπάγεται ένα μέσο ετήσιο ρυθμό αύξησης των συνολικών πραγματικών επενδύσεων στον αγροτικό τομέα μεγαλύτερο του 8,5% ετησίως (αρχίζοντας όμως με ρυθμό αύξησης γύρω στο 3% το 1983 που επιβάλλεται από το μακροοικονομικό πλαίσιο).

γ) Οι ιδιωτικές επενδύσεις στον αγροτικό τομέα διατηρούν το σημερινό τους επίπεδο σε πραγματικές τιμές και αντιστρέφεται έτσι η ετήσια μείωση της τάξης του 7% που παρατηρείται σε πραγματικές τιμές. Ο νόμος περί κινήτρων για ιδιωτικές επενδύσεις στη γεωργία θα συμβάλλει στην τόνωση αυτής της δραστηριότητας.

Με αυτές τις προϋποθέσεις και αν υποτεθεί επιπλέον ένα ανώτατο όριο πληθωρισμού 20% για το 1983, τότε οι απαιτούμενες δημόσιες επενδύσεις σε πάγιο κεφάλαιο του πρωτογενή τομέα (γεωργία, δάση, αλιεία, εγγειοβελτιωτικά έργα) για τον πρώτο χρόνο του πενταετούς (δηλαδή το 1983) σε τρέχουσες τιμές είναι 15,4 δισ. δρχ. Αυτός ο αριθμός πρέπει να συγκριθεί με 12,5 δισ. δρχ. απολογισμό πληρωμών του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων για τον πρωτογενή τομέα του 1982 και 8,6 δισ. δρχ. το 1981.

Σύμφωνα με αυτό το πρόγραμμα είναι εφικτή η άρδευση (με καινούργια και συνεχιζόμενα εγγειοβελτιωτικά έργα) περίπου 1 εκ. στρ. και η ταυτόχρονη ταχύρρυθμη προώθηση άλλων γεωργικών προγραμμάτων όπως ο γεωργικός εξηλεκτρισμός, η αγροτική οδοποιία, η γεωργική έρευνα κλπ. Επίσης, με αυτές τις δαπάνες, είναι εφικτός ο εκσυγχρονισμός του βασικού τομέα και της αλιείας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9.
ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ — ΒΙΟΤΕΧΝΙΑ

9.1. Η εξέλιξη της ελληνικής βιομηχανίας

9.1.1 Κύρια χαρακτηριστικά της τελευταίας δεκαετίας.

Η βιομηχανική εξέλιξη στην Ελλάδα κατά τη δεκαετία του 1970 είχε τα εξής βασικά χαρακτηριστικά:

(α) Η διεύρυνση και η διαφοροποίηση του βιομηχανικού δυναμικού περιορίστηκε σοβαρά, με τάσεις αισθητής υποχώρησης του βαθμού καθετοποίησης. Η εξέλιξη αυτή συνοδεύτηκε από ένα συνεχές άνοιγμα της οικονομίας στο διεθνή ανταγωνισμό. Ο συνδυασμός των δύο αυτών καταστάσεων δημιουργεί σαφείς κινδύνους αποβιομηχάνισης σημαντικών τμημάτων του ελληνικού παραγωγικού δυναμικού.

(β) Το κέντρο βάρους των επενδύσεων στην ελληνική βιομηχανία συγκεντρώθηκε σε υπερβολικό βαθμό σε κλάδους με στάσιμη ή ασθενή διεθνή ζήτηση (π.χ. κλωστοϋφαντουργικά), με αντίστοιχες επιπτώσεις στην εξαγωγική μας επίδοση ιδιαίτερα στα τελευταία χρόνια της διεθνούς οικονομικής κρίσης. Ταυτόχρονα, η επενδυτική καχεξία στα τελευταία οκτώ χρόνια περιόρισε ουσιαστικά το βαθμό ανταγωνιστικότητας παραγωγικής ευελιξίας.

(γ) Σε μία περίοδο έντονων προσπαθειών αναδιάρθρωσης του βιομηχανικού δυναμικού σε διεθνές επίπεδο προς την κατεύθυνση νέων τεχνολογιών και προϊόντων, η ελληνική βιομηχανική συσσώρευση συγκεντρώθηκε σε πεδία εξειδίκευσης με περιορισμένα δυναμικό γλιστρώντας ταυτόχρονα προς δραστηριότητες και κλάδους «παραδοσιακού» χαρακτήρα (ελαφριά καταναλωτικά είδη, τυποποιημένη τεχνολογία, ένταση μη εξειδικευμένης εργασίας). Το γλίστρημα αυτό σημαίνει, κατά κύριο λόγο, μιαν αποδυνάμωση των κλάδων που αποτελούν τη βάση εφοδιασμού της βιομηχανίας με ενδιάμεσα και κεφαλαιουχικά αγαθά.

Αποτέλεσμα των εξελίξεων αυτών ήταν, ότι η βιομηχανική μας πορεία και η μεγέθυνση που πραγματοποιήθηκε την τελευταία δεκαετία ήταν στραμμένη προς μια «προηγούμενη φάση ανάπτυξης». Η κατεύθυνση των εξελίξεων είχε σαν γνώμονα τις κορεσμένες ευκαιρίες του παρελθόντος και όχι τις απαιτήσεις του μέλλοντος. Έτσι βρισκόμαστε σήμερα σε μια πολύ περιορισμένη βιομηχανική υποδομή, με μικρές ανταγωνιστικές ικανότητες και χαμηλή παραγωγικότητα, που αντιμετωπίζει σαφείς κινδύνους εκτόπισης και υποβιβασμού στο διεθνή καταμερισμό εργασίας. Επίσης, η σημερινή βιομηχανική διάρθρωση όχι μόνο δεν δημιουργεί σημαντικές ευκαιρίες απασχόλησης αλλά αντίθετα συμβάλλει, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια, στο αυξανόμενο κύμα ανεργίας. **Βασική ευθύνη για την τροπή αυτών των εξελίξεων στην ελληνική μεταποίηση έχει η απουσία έστω και μιας στοιχειώδους στρατηγικής του κράτους στην περίοδο της μεταπολίτευσης για τη βιομηχανική ανάπτυξη της χώρας.**

Στο τέλος της δεκαετίας του 1970, η συμμετοχή της μεταποίησης στο Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ) αντιστοιχούσε σε κάτι πάνω από το ένα πέμπτο, ενώ 20 χρόνια πριν (το 1960) ήταν περίπου 15%. Συγκριτικά, ο κλάδος των υπηρεσιών αντιπροσώπευε σταθερά πάνω από το μισό του ΑΕΠ. Ακόμη πιο ενδεικτικό των οικονομικών εξελίξεων στη χώρα, είναι η συμβολή των διαφόρων οικονομικών τομέων στην αύξηση του ΑΕΠ. Στην περίοδο της μεταπολίτευσης οι υπηρεσίες συνέβαλαν με πάνω από τα τρία τέταρτα της αύξησης του ΑΕΠ ενώ η συμβολή της μεταποίησης περιορίστηκε σε επίπεδα κάτω του 15%.

Συνολικά, στη δεκαετία 1969—78 δημιουργήθηκαν στη μεταποίηση 170.000 νέες θέσεις εργασίας (αύξηση 34%),

από τις οποίες οι 70.000 περίπου στην πενταετία '73—'78. Η πτωτική τάση απορρόφησης νέου εργατικού δυναμικού εντείνεται ακόμη περισσότερο στην τριετία '79—'81.

Μια σειρά άλλων δεικτών οριοθετούν την παραγωγική δομή της ελληνικής βιομηχανίας.

(α) Η διαδικασία συσσώρευσης βιομηχανικού κεφαλαίου στην περίοδο 1968—79 στηρίχτηκε κατά 2/3 περίπου στην εσωτερική μεγέθυνση των υφισταμένων μονάδων και κατά το υπόλοιπο στην είσοδο νέων εταιρειών. Και στις δύο κατηγορίες, η επιχειρηματική βάση παρουσιάζει ένα κοινωνικά έντονο χαρακτήρα οικογενειοκρατίας με ιδιαίτερα ρηχή διοικητική υποδομή. Η έλλειψη ικανών διοικητικών στελεχών και οι εσωτερικές αδυναμίες των εταιρειών αποτελούν τους κατ' εξοχήν περιοριστικούς παράγοντες ανάπτυξης της ελληνικής βιομηχανίας.

(β) Η σημερινή βάση του μεταποιητικού τομέα στηρίζεται σχεδόν εξ ολοκλήρου στη ιδιωτική, εγχώρια και ξένη, πρωτοβουλία. Η κρατική συμμετοχή (χωρίς να ληφθεί υπόψη το ελεγχόμενο μέσω των κρατικών τραπεζών τμήμα της οικονομίας), περιορίστηκε σ' ένα ασήμαντο ποσοτικά τμήμα (κάτω από 5%) των συνολικών δραστηριοτήτων στη μεταποίηση τα τελευταία 20—25 χρόνια. Ο ουσιαστικός ρόλος του κράτους ως παραγωγού, στην ελληνική μεταποίηση, συγκριτικά με άλλες χώρες της Δυτικής Ευρώπης, έχει σήμερα πολύ μικρότερη οικονομική σημασία και οπωσδήποτε είναι δευτερεύων σε σχέση με το ρόλο της ιδιωτικής οικονομίας. Έτσι δραστηριότητες - κλειδιά, στις οποίες η ιδιωτική πρωτοβουλία δεν μπόρεσε ή δεν είχε ενδιαφέρον να συμμετάσχει, απουσιάζουν καθολικά από το ελληνικό βιομηχανικό δυναμικό. Η έλλειψη τέτοιων δραστηριοτήτων, από τις οποίες συνειδητά αποκλείστηκαν στο παρελθόν οι κρατικές επενδύσεις, επηρρέασαν αρνητικά το όλο φάσμα της εξέλιξης της ελληνικής μεταποιητικής δραστηριότητας.

Η μόνη φάση, όπου το κράτος αποφάσισε να συμμετάσχει πιο ενεργά και να στηρίξει άμεσα τη διαδικασία συσσώρευσης βιομηχανικού κεφαλαίου, ήταν η περίοδος της πρώτης επενδυτικής κρίσης της βιομηχανίας (1958 - 64). Στην περίοδο μετά το 1974 το κράτος απέσχε, με ορισμένες μεμονωμένες εξαιρέσεις (όπως η βιομηχανία ζάχαρης, πολεμική βιομηχανία και λιπάσματα), από την ανάληψη επενδυτικών πρωτοβουλιών στην μεταποίηση είτε απ' ευθείας είτε μέσω των ειδικών φορέων πού διέθετ (κυρίως ΕΤΒΑ).

γ) Το ξένο κεφάλαιο διεισδύει στην περίοδο 1969—79 με πολύ πιο αργό ρυθμό απ' ότι στη δεκαετία του 1960, με διαφορετικό κλαδικό προσανατολισμό και με διαφορετικού τύπου επιχειρηματική κλίμακα. Γενικά, μεταξύ 1969 και 1979, η συμμετοχή των εταιρειών κάτω από ξένο έλεγχο στο πάγιο κεφάλαιο της βιομηχανίας εμφανίζει μία σαφή και έντονη υποχώρηση (από 24% στο 14% των παγίων). Παρά την κάμψη αυτή, σε ορισμένους κλάδους σημειώνεται ένταση της διείσδυσης διεθνικών επιχειρήσεων, όπως ιδίως στα τρόφιμα, ποτά, ενδύματα, χαρτί και μηχανές - συσκευές.

Η υποχώρηση αυτή συμβαδίζει όμως με την όξυνση άλλων μορφών εξάρτησης και ιδιαίτερα τεχνολογικής, εμπορικής και χρηματοδοτικής. Επίσης, εντείνεται η διείσδυση εισαγωγών βιομηχανικών προϊόντων που ενσωματώνουν ξένες παραγωγικές γνώσεις, χωρίς μιαν αντίστοιχη αύξηση της απορρεφητικότητας και μιαν ανάπτυξη της εγχώριας τεχνολογικής υποδομής.

δ) Γύρω στο 1/6 της ελληνικής βιομηχανικής παραγωγής προέρχεται από κλάδους υψηλής έντασης ενέργειας. Συγχρόνως η χώρα παρουσιάζει μια διεθνή εξειδίκευση έντονα προσανατολισμένη σε ενεργοβόρες εξαγωγές (γύρω στο 1/4 του συνόλου των βιομηχανικών εξαγωγών).

ε) Η αναφορά σε μέσους όρους μεγεθών επιχειρήσεων συγκαλύπτει το γεγονός ότι ένα σημαντικό τμήμα της παραγωγής συγκεντρώνεται σε σχετικά μεγαλύτερες ή μεγάλες παραγωγικές μονάδες. Έτσι αν και το μέσο μέγεθος των μονάδων (με κριτήριο την απασχόληση) ήταν στις αρχές της δεκαετίας του 1980 περί τα 5—6 άτομα, οι μονάδες απασχόλησης πάνω από 50 άτομα (γύρω στο 1% του συνόλου) συγκέντρωναν κατά μέσο όρο το 60% της συνολικής βιομηχανικής παραγωγής.

Είναι αξιοσημείωτο και πρέπει να τονισθεί, ότι οι μικρές μονάδες βιοτεχνικού χαρακτήρα (1—9 άτομα) στην πλειοψηφία τους είναι επιχειρήσεις 1—2 ατόμων, δηλαδή του ιδιοκτήτη — επιχειρηματία — αυτοαπασχολουμένου, που προσφέρει εργασία το πολύ σε ένα ακόμη άτομο (συνήθως μέλος της οικογένειας). Οι 109.000 στις 120.000 μονάδες της κατηγορίας αυτής έχουν μέσο μέγεθος απασχόλησης 1,76 άτομα. Διαχρονικά, ο αριθμός των μονάδων αυτών αυξάνεται αλλά δεν βρίσκουν δυνατότητα να αναπτυχθούν δυναμικά εξασφαλίζοντας νέες θέσεις απασχόλησης.

9.1.2. Η επενδυτική στασιμότητα.

Οι βιομηχανικές επενδύσεις της περιόδου 1958—80 απορρόφησαν κατά μέσο όρο το 14,2% των συνολικών επενδύσεων παγίου κεφαλαίου της χώρας. Αντίθετα οι επενδύσεις σε κατοικίες και έργα υποδομής (ενέργεια, μεταφορές, επικοινωνίες) αντιπροσώπευαν μαζί περίπου το 60% της συσσώρευσης κεφαλαίου.

Κατά τη διάρκεια των ετών αυτών, και κυρίως στο μεγαλύτερο μέρος της δεκαετίας του 70, η επενδυτική δραστηριότητα στη βιομηχανία χαρακτηρίζεται από μία δομική κρίση μεγάλης διάρκειας. Ενώ στην εικοσαετία 1954-73, ο μέσος ετήσιος ρυθμός επέκτασης των βιομηχανικών επενδύσεων κυμαίνεται (ανάλογα με την οικονομική υποπερίοδο) μεταξύ 9% και 12% περίπου, στην περίοδο 1975—1981 ο αντίστοιχος ρυθμός ήταν μηδενικός ή και αρνητικός. Σε σταθερές τιμές η επενδυτική δραστηριότητα στη μεταποίηση στο διάστημα αυτό δεν ξεπέρασε ούτε μία φορά το ύψος των επενδύσεων των ετών 1973—74.

Ο οικονομικός φιλελευθερισμός που επιδιώχθηκε στο δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του 70, τα γενναιόδωρα κίνητρα που χορηγήθηκαν στον ιδιωτικό τομέα, η απουσία του κράτους (είτε στην κατάρτιση μιας βιομηχανικής πολιτικής είτε ως παραγωγού) καθώς και το συνεχές άνοιγμα της οικονομίας μας στο διεθνή ανταγωνισμό (ιδιαίτερα μετά την ένταξή μας στην ΕΟΚ), δεν κατόρθωσαν να ανανεώσουν και να δυναμώσουν την ελληνική βιομηχανία. Αντίθετα, ο μεταποιητικός τομέας όχι μόνο παρέμεινε σε στασιμότητα αλλά έτεινε να υποβαθμίζεται τεχνολογικά και παραγωγικά σε σύγκριση με τις παγκόσμιες εξελίξεις. Οι εξελίξεις αυτές παρουσιάζουν στοιχεία βαθειάς οικονομικής κρίσης αλλά συγχρόνως και τάσεις ραγδαίας ανάπτυξης στον τεχνολογικό τομέα. Αυτές οι τάσεις θα επιφέρουν ριζικές αλλαγές στο περιεχόμενο και στην οργάνωση της παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών.

Κάτω από τέτοιες συνθήκες, οι οικονομίες που εμφανίζουν δυσκολίες προσαρμογής και ανανέωσης (όπως είναι η περίπτωση της σημερινής ελληνικής βιομηχανίας), αντιμετωπίζουν άμεσα κινδύνους εκτόπισης όχι μόνο από το διεθνή οικονομικό στίβο, αλλά και στην ίδια την εσωτερική τους αγορά. Και οι δύο αυτές επιπτώσεις παρατηρούνται σήμερα στην επίδοση και περιθωριοποίηση του ελληνικού μεταποιητικού τομέα. Οι υπόλοιπες αναπτυγμένες ή εκβιομηχανιζόμενες χώρες επιδιώκουν να εξάγουν τα δικά τους οικονομικά προβλήματα (κυρίως την ανεργία και τα ελλείμματα ισοζυγίου πληρωμών) με επιθετικές εξαγωγικές δραστηριότητες. Συγχρόνως προετοιμάζονται, ώστε να επωφεληθούν από τις διαφαινόμενες τεχνολογικές επιπτώσεις της επερχόμενης βιομηχανικής επανάστασης σε κλάδους όπως η πληροφορική, η βιοτεχνολογία και η μικροηλεκτρονική.

Αντίθετα, η δική μας βιομηχανία παραμένει καθυστερημένη και αδρανής θέτοντας τους επιχειρηματικούς της στόχους στις ξεπερασμένες ευκαιρίες του παρελθόντος. Σ' άλλες περιπτώσεις η εκτόπιση μεταποιητικών δραστηριοτήτων μετέτρεψε τους Έλληνες βιομηχάνους σε μεταπράττες και μεσάζοντες ξένων προϊόντων που εμπορεύονται στην εγχώρια αγορά. Συγχρόνως στις εξωτερικές ανταλλαγές, οι όροι διεθνούς εμπορίου της χώρας μας χειροτέρευσαν αισθητώς την τελευταία πενταετία. Έτσι η ελληνική οικονομία χρειάζεται να καταβάλλει περισσότερες προσπάθειες, για να μπορέσει να εισάγει συγκεκριμένα προϊόντα και υπηρεσίες από το εξωτερικό.

9.1.3. Η διακλαδική εξέλιξη του ελληνικού βιομηχανικού δυναμικού.

Η μεταπολεμική εξέλιξη της συσσώρευσης κεφαλαίου στη βιομηχανία μπορεί να διακριθεί σε τρεις υποπεριόδους, όπως άλλωστε και η συνολική πορεία της ελληνικής οικονομίας: την περίοδο μέχρι το 1963/64, την περίοδο 1964—1970/71 και την περίοδο μετά το 1972.

Η πρώτη χαρακτηρίζεται από την κυριαρχία της παραδοσιακής διάρθρωσης της συσσώρευσης. Αυτή συγκεντρωνόταν σε λίγους καταναλωτικούς, κατά κύριο λόγο, βιομηχανικούς κλάδους και οδηγούσε στη διευρυμένη αναπαραγωγή των παραδοσιακών παραγωγικών μορφών. Οι μορφές αυτές εμφανίζονται τόσο από άποψη σύνθεσης της παραγωγής (βιομηχανία τροφίμων, ποτών, υφαντικών ειδών), όσο και του τρόπου παραγωγής.

Στη δεύτερη περίοδο, συντελούνται ποιοτικές μεταβολές στη δομή των επενδύσεων και η ελληνική βιομηχανία εισέρχεται σε νέους κλάδους τεχνολογικής και παραγωγικής διαδικασίας.

Έτσι, στην περίοδο έως το 1963/64, τρεις κλάδοι (τρόφιμα, υφαντικά, μη μεταλλικά ορυκτά) συγκεντρώνουν το μισό περίπου των συνολικών βιομηχανικών επενδύσεων. Και οι τρεις αυτοί κλάδοι ανήκουν στους παραδοσιακούς βιομηχανικούς τομείς που η ανάπτυξή τους καλύπτει βασικές οικονομικές ανάγκες του πληθυσμού: τροφή, ρουχισμός, στέγη. (Το επίπεδο διαβίωσης στη φάση εκείνη ήταν ακόμη χαμηλό). Το μερίδιο των κλάδων αυτών στην επόμενη περίοδο (1964—1970/71) περιορίζεται σε λιγότερο από το ένα τρίτο του συνόλου των επενδύσεων. Αντίθετα, παρατηρείται μια επενδυτική αναδιάρθρωση προς την πλευρά κεφαλαιουχικών και ενδιαμέσων προϊόντων που απορροφούν το 34% της νέας συσσώρευσης κεφαλαίου έναντι 12,3% το 1963/64.

Στη φάση αυτή, ξένες διεθνικές επιχειρήσεις διεισδύουν στην ελληνική βιομηχανία και δημιουργούν μονάδες με δραστηριότητες ανύπαρκτες μέχρι τότε. Οι μονάδες αυτές έχουν έντονη τεχνολογική εξάρτηση από το εξωτερικό. Ορισμένες δε, όπως στην περίπτωση του αλουμινίου, αποσκοπούν στον έλεγχο του εξαγωγικού εμπορίου μέσω των θυγατρικών εταιρειών. Βασικό χαρακτηριστικό των επενδύσεων αυτών ήταν ότι ενώ με την παρουσία τους άλλαξαν την παραγωγική μας διάρθρωση, δεν είχαν σοβαρές πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις στον υπόλοιπο βιομηχανικό κλάδο. Και τούτο διότι το κέντρο βάρους τους στην τεχνολογία, τα κεφαλαιουχικά και ενδιάμεσα προϊόντα, καθώς και στις αποφάσεις, βρίσκονται στο εξωτερικό και όχι μέσα στα πλαίσια του ελληνικού οικονομικού χώρου.

Στην τρίτη περίοδο (της κρίσης στη δεκαετία του 1970), ο βιομηχανικός τομέας όχι μόνο βρίσκεται στο σύνολό του σε επενδυτική ύφεση, αλλά συγχρόνως προσεγγίζει σταδιακά ένα πρότυπο που κλαδικά χαρακτήριζε την πρώτη μεταπολεμική φάση. Γύρω στο 1970 διαφαίνονται νέες τάσεις στις βιομηχανικές επενδύσεις, που συγκεντρώνονται ξανά πολύ [illegible] στους παραδοσιακούς καταναλωτικούς κλάδους και ιδιαίτερα στα τρόφιμα, τα κλωστοϋφαντουργικά και τα μη μεταλλικά ορυκτά. Οι επενδύσεις στους κλάδους ενδιάμεσων προϊόντων και κεφαλαιουχικών αγαθών περιορίζονται σημαντικά.

Χαρακτηριστικό ακόμα αυτής της επενδυτικής ανακατανομής είναι ότι δεν επηρεάζει τους άλλους κλάδους, όπου παρατηρείται μία σχετική ακαμψία για 15 περίπου χρόνια αφήνοντας σταθερό το συνολικό τους μερίδιο. Ιδιαίτερη σημασία έχει η απουσία επενδύσεων στους κλάδους μηχανών, ηλεκτρικών συσκευών και ορισμένων βασικών ενδιάμεσων προϊόντων, όταν παράλληλα οι εισαγωγές στους κλάδους αυτούς [illegible]νονται σημαντικά και συνεχώς.

Το πιο άμεσο και φανερό τίμημα, που πληρώνει σήμερα η οικονομία της χώρας μας γι' αυτήν την εξέλιξη, είναι το αυξανόμενο έλλειμμα του ισοζυγίου πληρωμών στο εξωτερικό μας εμπόριο. Ένα δεύτερο τίμημα είναι η ανεργία που υπαγορεύτηκε από την βιομηχανική αυτή υποανάπτυξη καθώς και οι περιορισμοί που επέβαλε σ' ολόκληρη την οικονομική εξέλιξη της χώρας.

Η περιοδοποίηση αυτή είναι αρκετά σχηματική καθώς, στην πραγματικότητα, οι τάσεις που κυριάρχησαν σε μια περίοδο προεκτείνονται αρκετά μέσα στην επόμενη. Πάντως με το πέρασμα από τη μια φάση στην άλλη, η διάρθρωση των βιομηχανικών επενδύσεων μεταβάλλεται και διαφοροποιείται σημαντικά.

9.1.4. Συμπεράσματα.

Σαν αποτέλεσμα των εξελίξεων που προαναφέρθηκαν και κυρίως με τις περιορισμένες επενδυτικές δραστηριότητες, τον κλαδικό τους αναχρονισμό και την ασθενική επιχειρηματική — διαχειριστική — τεχνολογική υποδομή, η χώρα πέρασε σαφώς, στη δεκαετία του 1970, σε μια περίοδο αποβιομηχάνισης.

Χαρακτηριστικό είναι, ότι ενώ το 1960 οι εισαγωγές βιομηχανικών προϊόντων αντιπροσώπευαν περίπου το 1/3 της ακαθάριστης αξίας της εγχώριας βιομηχανικής παραγωγής, είκοσι χρόνια αργότερα (το 1980) το αντίστοιχο ποσοστό πλησίαζε το 1/2. Στη διαδικασία αυτή η χώρα μας αντί να βρει μια βιομηχανική εξειδίκευση (διακλαδική και ενδοκλαδική) για να δημιουργήσει και να επωφεληθεί κάποιων συγκριτικών πλεονεκτημάτων, ουσιαστικά υποβιβάστηκε στο διεθνή καταμερισμό εργασίας. Στην εσωτερική της αγορά εκτοπίζονται τα ελληνικά προϊόντα από ξένα (κυρίως της ΕΟΚ) και προωθούνται εισαγωγές νέων προϊόντων (κυρίως από την ΕΟΚ και Ιαπωνία) που ικανοποιούν τις νέες καταναλωτικές απαιτήσεις των εισοδηματικών μας επιπέδων. Στις εξωτερικές δε αγορές τα ελληνικά προϊόντα χάνουν έδαφος κυρίως από άλλες αναπτυσσόμενες χώρες είτε της Νότιας Ευρώπης είτε του Τρίτου Κόσμου.

Συνολικά, οι εξελίξεις αυτές και η έλλειψη μιας βιώσιμης βιομηχανικής εξειδίκευσης αντικατοπτρίζονται στατιστικά στη σχέση εισαγωγών και εξαγωγών βιομηχανικών προϊόντων. Αυτή η σχέση για τις ενδιάμεσου μεγέθους και μικρές δυτικοευρωπαϊκές χώρες είναι περίπου ίση με τη μονάδα. Δηλαδή εισάγουν βιομηχανικά προϊόντα που αντιστοιχούν περίπου στο επίπεδο των βιομηχανικών εξαγωγών τους. Έτσι εξειδικεύονται οι βιομηχανίες και επωφελούνται των συγκριτικών πλεονεκτημάτων τους. Στις μεγαλύτερες χώρες της Δυτικής Ευρώπης, σαν τη Γαλλία και την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, οι βιομηχανικές εισαγωγές ανέρχονται περίπου στο 90% και 62% αντίστοιχα των βιομηχανικών εξαγωγών μας.

Η αντιπαράθεση των στοιχείων αυτών με την ελληνική εμπειρία δείχνει εμφανώς το ανησυχητικό επίπεδο της δικής

μας επίδοσης. Το 1974 οι εισαγωγές βιομηχανικών προϊόντων **ανέρχονταν σε 2,5 φορές την αξία** των βιομηχανικών μας εξαγωγών. Στο τέλος της δεκαετίας του 1970 και στις αρχές της αντίστοιχης του 1980, οι βιομηχανικές εισαγωγές **ήταν πάνω από τριπλάσιες** των βιομηχανικών εξαγωγών. Η χώρα ουσιαστικά λειτουργεί σε ένα επίπεδο μεταπρακτικής εισαγωγικής δραστηριότητας που προωθεί ξένης προέλευσης **προηγμένα προϊόντα και υπηρεσίες** για την εσωτερική κατανάλωση, διευρύνοντας συνεχώς το έλλειμμα ισοζυγίου πληρωμών.

Η αντιμετώπιση της ανησυχητικής **αυτής κατάστασης**, που θίγει σήμερα γενικότερα συμφέροντα του ελληνικού **λαού** στο διεθνή καταμερισμό εργασίας, προϋποθέτει τον εθνικό καθορισμό και την υλοποίηση μιας ουσιαστικής βιομηχανικής πολιτικής για την αυτοδύναμη ανάπτυξη της οικονομίας μας.

9.2 Το περιεχόμενο της βιομηχανικής πολιτικής

9.2.1. Στόχοι.

Οι **κεντρικοί στόχοι** της κυβερνητικής πολιτικής για την **αντιμετώπιση** των προβλημάτων της βιομηχανικής ανάπτυξης στην επόμενη πενταετία συνοψίζονται ως εξής:

α) Να ανακοπεί η διαδικασία υποβάθμισης του βιομηχανικού τομέα, ώστε να περιοριστεί η απώλεια εδάφους στην εσωτερική και στην διεθνή αγορά και να μειωθούν ταυτόχρονα οι πιέσεις στο ισοζύγιο πληρωμών.

β) Να δημιουργηθούν οι βάσεις για ένα υγιές, δηλαδή ανταγωνιστικό σύγχρονο και οργανικά συγκροτημένο βιομηχανικό σύστημα που θα αξιοποιεί τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα της χώρας, που είναι το ανθρώπινο δυναμικό της, οι εγχώριες πρώτες ύλες και οι δυνατότητες ανάπτυξης οικονομικών σχέσεων με τις τρίτες χώρες. Σε κλαδικό επίπεδο, ο στόχος αυτός σημαίνει το πέρασμα προς μη «παραδοσιακές» βιομηχανικές δραστηριότητες, ακόμα και προς τεχνολογίες αιχμής, σε συγκεκριμένες βέβαια περιπτώσεις, όπου οι πρωτοβουλίες που θα αναληφθούν έχουν πιθανότητες επιτυχίας.

γ) Να ενεργοποιηθεί ο ρόλος του Κράτους στην βιομηχανική ανάπτυξη, τόσο με την χάραξη μιας μακροπρόθεσμης βιομηχανικής πολιτικής και τη λήψη εκείνων των μέτρων που θα εξασφαλίζουν την υλοποίησή της, όσο και με τη συμμετοχή του κράτους ως παραγωγού, σε συγκεκριμένους κλάδους και δραστηριότητες.

δ) Να πραγματοποιηθεί μια νέα ισορροπία στις σχέσεις των παραγωγικών φορέων, η οποία να στηρίζεται, πρώτο, στις επιταγές μιας κοινωνικά δίκαιης κατανομής των αποτελεσμάτων της οικονομικής προόδου και στην ανάγκη αναγνώρισης των δικαιωμάτων και των ευθυνών των εργαζομένων στην παραγωγική διαδικασία, δεύτερο, στην ανάγκη για ένα διαφορετικό τρόπο αποτελεσματικής λειτουργίας του ιδιωτικού τομέα σε μια περίοδο τα χαρακτηριστικά της οποίας διαφοροποιούνται έντονα από εκείνα της μεταπολεμικής περιόδου που προηγήθηκε από την κρίση, τρίτο, στην προώθηση νέων φορέων επιχειρηματικής δραστηριότητας και οργάνωσης της παραγωγής με την ενίσχυση εταιρειών λαϊκής βάσης, τοπικής αυτοδιοίκησης, αυτοδιαχείρισης από τους εργαζόμενους και συνεταιρισμών, και τέλος, στην αναγνώριση των απαιτήσεων που χρειάζεται να ικανοποιηθούν ώστε, να ξεπεράσει η οικονομία τις διαρθρωτικές αδυναμίες που συσσώρευσε η πολιτική τριάντα χρόνων και να πετύχει την οικοδόμηση μιας ισχυρότερης θέσης στο ιεραρχημένο σύστημα του διεθνούς καταμερισμού της εργασίας.

Για την επίτευξη των στόχων αυτών, το περιεχόμενο της βιομηχανικής πολιτικής τοποθετείται σε τρία χρονικά κλιμακωμένα επίπεδα:

Σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο, δηλαδή για τον επόμενο ένα - ενάμισυ χρόνο, η βιομηχανική πολιτική αποσκοπεί στην αναστροφή της τάσης συρρίκνωσης και υποβάθμισης του υφιστάμενου παραγωγικού δυναμικού και της ανταγωνιστικότητάς του. Η επιδίωξη αυτή περιλαμβάνει τους εξής χώρους πολιτικής:

1. Κατά τη διάρκεια του 1983, θα εκπονηθούν και θα τεθούν σε εφαρμογή μετά από σχετικές συνεννοήσεις με τις παραγωγικές τάξεις, κλαδικά προγράμματα εξυγίανσης και αναβάθμισης κλάδων που σήμερα θίγονται άμεσα από την οικονομική συγκυρία και οι οποίοι μπορούν να χαρακτηρισθούν στο σύνολό τους ως προβληματικοί (π.χ. κλωστοϋφαντουργικά). Επίσης, θα καθοριστούν κριτήρια και μέτρα κλαδικής πολιτικής για κλάδους (όπως τα τσιμέντα, τα γουναρικά κλπ.) που στο παρελθόν παρουσίαζαν επιτυχή εξαγωγική δραστηριότητα, αλλά για τους οποίους στο μέλλον η διεθνής συγκυρία μπορεί να δημιουργήσει ολότελα καινούργιες καταστάσεις.

2. Μέσα στο 1983 θα ολοκληρωθούν οι διαδικασίες για την συγκρότηση ειδικού κρατικού φορέα που θα αναλάβει την ευθύνη εξυγίανσης των προβληματικών εταιρειών. Με τον ειδικό αυτό φορέα, θα τεθούν οι βάσεις για την άμεση διαχείριση των ζωτικών θεμάτων που προκύπτουν από την κληρονομημένη κατάσταση συγκεκριμένων προβληματικών εταιρειών και που αφορούν τόσο τους εργαζόμενους όσο και την γενική λειτουργία του πιστωτικού συστήματος της χώρας.

3. Στα πλαίσια της διαχείρισης του εξωτερικού μας εμπορίου και λαμβάνοντας υπόψη τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ, η Κυβέρνηση θα εφαρμόσει μέτρα αμύνης στον αθέμιτο ανταγωνισμό και την εξαγωγή, από τρίτες χώρες, ανεργίας προς την Ελλάδα με την εισαγωγική διείσδυση βιομηχανικών προϊόντων. Τα μέτρα αυτά, θα λαμβάνονται σε ειδικές περιπτώσεις με γνώμονα τις επιπτώσεις στην απασχόληση και τη διάρθρωση των τιμών.

4. Για τη διατήρηση της βιομηχανικής απασχόλησης στα σημερινά τουλάχιστον επίπεδα, θα γίνει άμεση χρήση:

α. της διαχείρισης της αγοραστικής δύναμης του κράτους, με την ενίσχυση της εγχώριας παραγωγής από τις κρατικές προμήθειες,

β. της προώθησης μιας επιθετικής εξαγωγικής πολιτικής με τον συνδυασμό καταλλήλων οικονομικών μέτρων.

Σκοπός των μέτρων αυτών θα είναι η αναχαίτιση της βιομηχανικής ανεργίας, έτσι ώστε οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης και των σφαλμάτων μιας πολύχρονης οικονομικής πολιτικής του παρελθόντος να μην πέσουν στους ώμους των οικονομικά και κοινωνικά πιο αδύνατων πληθυσμιακών στρωμάτων.

5. Με πρωτοβουλία του ΕΟΜΜΕΧ και κατόπιν επαφών με τις παραγωγικές τάξεις, θα προωθηθούν κλαδικά προγράμματα ενίσχυσης μικρομεσαίων επιχειρήσεων που αντιπροσωπεύουν, στους επί μέρους τομείς τους, σημαντικό αριθμό απασχολουμένων.

Μεσοπρόθεσμα (χρονικός ορίζοντας 1—4 χρόνια), οι στόχοι της βιομηχανικής πολιτικής συγκεντρώνονται στα εξής:

1. Θα ενισχυθούν οι πρωτοβουλίες που εξασφαλίζουν νέες και παραγωγικά προωθημένες θέσεις απασχόλησης. Έτσι η μεταποίηση θα συμβάλλει ουσιαστικά στην απορρόφηση και την παραγωγική αναβάθμιση του εργατικού δυναμικού της χώρας, αποσπώντας ένα τμήμα του ενεργού πληθυσμού από λιγότερο παραγωγικές θέσεις εργασίας. Η χαμηλή παραγωγικότητα που χαρακτηρίζει την σημερινή λειτουργία της οικονομίας μας, αποτελεί μεν ένα διαρθρωτικό αναπτυξιακό πρόβλημα, συγχρόνως όμως, αν αντιμετωπισθεί ορθολογικά αντιπροσωπεύει μια πρόκληση και μιαν ευκαιρία για την μεγέθυνση του εθνικού μας προϊόντος. Η διαδικα-

σία αυτή, θα προωθηθεί με την πλατύτερη αξιοποίηση του επιστημονικο-τεχνικού δυναμικού της χώρας καθώς και με την διεύρυνση της κοινωνικής συμμετοχής στον καθορισμό και στα αποτελέσματα της αναπτυξιακής μας πορείας.

2. Στη μεταποιητική παραγωγή θα προωθηθούν ουσιαστικά καινούργιες βιομηχανικές δραστηριότητες, με τη δημιουργία νέων μονάδων και την διαφοροποιημένη εξειδίκευση των υφισταμένων. Για το σκοπό αυτό θα επιστρατευθούν οι αναπτυξιακοί νόμοι, η αποφασιστική μεταβολή της λειτουργίας του πιστωτικού συστήματος —ιδιαίτερα με την ουσιαστική ενίσχυση του ρόλου των τραπεζών επενδύσεων— και η διαχείριση της αγοραστικής δύναμης του κράτους. Τα πλαίσια των ενισχύσεων αυτών για μια επεκτατική επενδυτική πολιτική προς νέες βιομηχανικές δραστηριότητες θα καθορισθούν από συγκεκριμένα κλαδικά προγράμματα βιομηχανικής ανάπτυξης που αναφέρονται παρακάτω.

3. Μαζί με την πιο ικανοποιητική εσωτερική συνοχή της ελληνικής βιομηχανίας (μέσα από μια προγραμματισμένη διαδικασία ορθολογικής καθετοποίησης επιλεγμένων παραγωγικών χώρων), κεντρικό συμπληρωματικό στόχο αποτελεί η ενίσχυση της ευχέρειας προσαρμογής της βιοχηχανίας μας. Θα επιδιωχθεί, δηλαδή, η προώθηση της ανταγωνιστικής της ικανότητας στις απαιτήσεις της διεθνούς και εγχώριας ζήτησης. Για το σκοπό αυτό, η βιομηχανική πολιτική θα συνδέεται θεσμικά με την όλη αναπτυξιακή διαχείριση του εξωτερικού μας εμπορίου. Στη συναλλαγματική διάσταση των εξωτερικών μας συναλλαγών, που χειρίζεται η Τράπεζα Ελλάδος, θα προστεθεί, μέσα στα πλαίσια υπουργικών αρμοδιοτήτων και η αναπτυξιακή διαχείριση των βιομηχανικών μας εισαγωγών και εξαγωγών.

Μακροπρόθεσμα, η βιομηχανική πολιτική αποσκοπεί στην ικανοποίηση δύο στρατηγικών πολιτικο—οικονομικών στόχων:

1. Θα επιδιωχθεί ο περιορισμός της ανεξέλεγκτης σήμερα εξωτερικής εξάρτησης της οικονομίας που μειώνει σημαντικά τις δυνατότητες μιας σχετικά αυτοδύναμης ανάπτυξης, στα πλαίσια των διεθνών σχέσεων που χαρακτηρίζουν τη λειτουργία της οικονομίας μας. Σε τομείς και δραστηριότητες—κλειδιά, όπως είναι η τεχνολογική ανάπτυξη της χώρας και ο καθορισμός των στρατηγικών επιχειρηματικών αποφάσεών μας θα επιδιωχθεί μια ουσιαστικότερη παρουσία και συμμετοχή ελληνικών φορέων ώστε να υπάρχει και ελληνικός έλεγχος στις εξελίξεις που θίγουν την οικονομική πορεία της χώρας μας. Η διαδικασία αυτή θα επιτρέψει την μετατροπή των σημερινών σχέσεων μονόδρομης εξάρτησης σε σχέσεις αλληλοεξάρτησης με τις άλλες αναπτυγμένες χώρες.

2. Απαιτείται η σταθερή αναβάθμιση της ελληνικής βιομηχανίας, έτσι ώστε να μπορεί η χώρα μας να συμμετέχει σ' ένα ανώτερο παραγωγικό επίπεδο στο διεθνή καταμερισμό εργασίας. Η αύξηση της παραγωγικότητας καθώς και η προώθηση και ενσωμάτωση της τεχνολογικής εξέλιξης θα επιτρέψουν, σε συνδυασμό με την ικανοποίηση των γενικότερων κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων, την διαφύλαξη της ευημερίας και της κοινωνικής δικαιοσύνης στη χώρα μας. Η διαδικασία αυτή θα στηρίζεται σε μια παραγωγική βάση όπου θα συμμετέχουν εκτός από την ιδιωτική πρωτοβουλία και το κράτος ως παραγωγός, και άλλοι φορείς όπως είναι η τοπική αυτοδιοίκηση, οι συνεταιρισμοί, οι εταιρείες λαϊκής βάσης κ.α.

9.2.2. Προβλήματα στην επίτευξη των στόχων.

Οι βασικοί παράγοντες που λειτουργούν ανασχετικά ως προς την επίτευξη των παραπάνω στόχων και που είναι ανάγκη να ληφθούν υπόψη στη διαμόρφωση της βιομηχανικής πολιτικής είναι:

α. Το χαμηλό τεχνολογικό υπόβαθρο του βιομηχανικού τομέα που οδηγεί σε χαμηλά επίπεδα παραγωγικότητας και σε μια άμεση και έντονα περιοριστική εξάρτηση από το εξωτερικό.

β. Ο τρόπος λειτουργίας του επιχειρηματικού τομέα, που με την αδράνεια σε επενδυτικές πρωτοβουλίες και στη διαμόρφωση μιας ευρείας επαγγελματικής διοικητικής υποδομής, στήριξε σε μεγάλο βαθμό τη βιωσιμότητά του στη συνεχή άμεση ή έμμεση μεταφορά πόρων από το δημόσιο και τους καταναλωτές κύρια στους τομείς της διάθεσης προϊόντων και υπηρεσιών, καθώς και σε μια έντονη εξάρτηση από το εξωτερικό.

γ. Το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της βιομηχανίας που συνεπάγεται:

(ι) ένα υψηλό κόστος γραφειοκρατικής μορφής για τις επιχειρήσεις και,

(ιι) έναν κρατικό παρεμβατισμό που στο παρελθόν διαφύλασσε, κατά κύριο λόγο, τα συμφέροντα ορισμένων προνομιούχων ομάδων.

δ. Η διάρθρωση της συσσώρευσης κεφαλαίου στο βιομηχανικό τομέα.

Τα προβλήματα αυτά, που αφορούν τις παραγωγικές γνώσεις, τη συσσώρευση παγίου κεφαλαίου, την παραγωγική ποιότητα του ανθρώπινου διοικητικού δυναμικού και τους θεσμούς του κράτους, καλούνται να λύσουν τα μέτρα βιομηχανικής πολιτικής που προγραμματίζονται για την επόμενη πενταετία.

9.3. Μέτρα βιομηχανικής πολιτικής

Τα διάφορα μέτρα βιομηχανικής πολιτικής για την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων του προγράμματος συγκεντρώνονται γύρω από τρεις κατευθυντήριους άξονες:

1. Προγραμματισμένη κλαδική πολιτική
2. Βασικοί χώροι βιομηχανικής υποδομής
3. Καίρια διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της ελληνικής μεταποίησης.

9.3.1. Προγραμματισμένη κλαδική πολιτική.

Η οικονομική σύνθεση του προγραμματισμού στο Πενταετές εμφανίζει δύο διαστάσεις. Η πρώτη αφορά τον καθορισμό των οικονομικών στόχων και την μακρο—οικονομική συνοχή του όλου συστήματος (που παρουσιάστηκαν στο πρώτο μέρος), καθώς και την ιεράρχηση προτεραιοτήτων και διαφόρων γενικών μέτρων οικονομικής δραστηριότητας κατά τομέα ή κλάδο της οικονομίας (π.χ. τα διάφορα επιμέρους κεφάλαια για τη γεωργία, βιομηχανία, φυσικούς πόρους, κατασκευές κλπ.). Τα μέτρα αυτά κατά τομέα ή κλάδο θα εξειδικευθούν και θα πάρουν συγκεκριμένη μορφή υλοποίησης μέσα από τις συνεχείς διαδικασίες, καθ' όλη τη διάρκεια του πενταετούς, του δημοκρατικού προγραμματισμού και από τις αρμοδιότητες των επί μέρους κρατικών φορέων/οργανισμών.

Η δεύτερη διάσταση, που αφορά κύρια, αλλά όχι αποκλειστικά το βιομηχανικό τομέα, περιλαμβάνει ένα μέσο—οικονομικό προγραμματισμό. Αυτό προϋποθέτει, κατά τα δύο πρώτα χρόνια του πενταετούς, μια διαδικασία προγραμματισμού που θα καταλήγει σε συγκεκριμένα προγράμματα ανάπτυξης, για επιμέρους κλάδους ιδιαίτερης σημασίας για την ελληνική οικονομία. Το πρώτο κλαδικό πρόγραμμα προς αυτήν την κατεύθυνση αφορά τη βιομηχανική και τεχνολογική ανάπτυξη του τομέα της βιοτεχνολογίας που θα ανακοινωθεί μέσα στο 1983.

Εξαιτίας της φύσης των κλάδων και των διαφορετικών αναπτυξιακών τους επιπτώσεων, τα μέσο—οικονομικά αυτά προγράμματα περιλαμβάνουν τρεις κατευθύνσεις κλαδικών προτεραιοτήτων:

1. Η πρώτη αφορά κλάδους που έχουν βασική σημασία για την υπάρχουσα βιομηχανική διάρθρωση της χώρας αλλά που αντιμετωπίζουν (ή προβλέπεται

ναι αντιμετωπίσουν) προβλήματα μεγέθυνσης ή ακόμη και επιβίωσης. Τα προβλήματα αυτά πηγάζουν κύρια από την καθυστέρηση της ελληνικής βιομηχανίας σε σχέση με τις ανταγωνιστικές εξελίξεις στη διεθνή οικονομία και τεχνολογία. Ο πιο σημαντικός τέτοιος κλάδος αφορά τις διάφορες κατηγορίες δραστηριοτήτων της κλωστοϋφαντουργίας. Η συσσώρευση βιομηχανικού κεφαλαίου και επιχειρηματικής εμπειρίας, το μέγεθος απασχόλησης και η εξαγωγική επίδοση του κλάδου απαιτούν, ενόψει των κινδύνων εκτόπισής του, προγραμματισμένα μέτρα ανασυγκρότησης και ανταγωνιστικής αναβάθμισής του. Μέσα στο 1983 και μετά από κατάλληλες συνεννοήσεις με τους παραγωγικούς φορείς, θα παρουσιαστεί το πενταετές πρόγραμμα για την βιομηχανική πολιτική στην κλωστοϋφαντουργία. Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στην οργάνωση της παραγωγής, την αναβάθμιση προϊόντων και την ποιοτική του εξειδίκευση ενόψει των εξαγωγικών απαιτήσεων, καθώς και την οργανωμένη μετεκπαίδευση του απασχολούμενου προσωπικού.

Λόγω της οικονομικής τους σημασίας, θα παρουσιασθούν προγράμματα βιομηχανικής «συντήρησης» και αναβάθμισης και σ' άλλους κλάδους όπως της μεταποιητικής επεξεργασίας των μη μεταλλικών ορυκτών (π.χ. τσιμεντο - βιομηχανία) καθώς και στα τρόφιμα - ποτά.

2. Η δεύτερη κατεύθυνση δεν αφορά την αμυντική ανασυγκρότηση κλάδων αλλά την επεκτατική προώθηση συγκεκριμένων δραστηριοτήτων **όπου αναμένονται άμεσες και σημαντικές προοπτικές βιομηχανικής ανάπτυξης.** Οι προοπτικές αυτές πηγάζουν από τρία κριτήρια:

(α) δυναμισμός στο εξωτερικό εμπόριο (ανταγωνιστική υποκατάσταση ουσιαστικών τμημάτων των βιομηχανικών εισαγωγών και επιθετική προώθηση εξαγωγών), με σκοπό την κλαδική και γεωγραφική διαφοροποίησή τους,

(β) επιλεκτική βιομηχανική καθετοποίηση σε κεφαλαιουχικά και ενδιάμεσα προϊόντα, που αντιπροσώπευαν τα 36% των εισαγωγών μας το 1981 (ενώ τα καταναλωτικά προϊόντα αντιστοιχούσαν σε 32% και τα καύσιμα σε 32% του συνόλου των εισαγωγών) και

(γ) σημαντικές πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις («εξωτερικές οικονομίες») στην υπόλοιπη βιομηχανία.

Οι προτεραιότητες στην κατηγορία αυτή αφορούν τους εξής κλάδους:

—αγροτο-βιομηχανίες και βιομηχανική εκμετάλλευση κτηνοτροφικών προϊόντων,
—γεωργικά μηχανήματα,
—προϊόντα από μέταλλο (σιδηροκατασκευές, μηχανοκατασκευές, εργαλεία) και διαλυτήρια πλοίων, για ολοκληρωμένη εκμετάλλευση των διαφόρων υλικών και μηχανημάτων του τμήματος του εμπορικού μας στόλου που χρειάζεται ανανέωση,
—επεξεργασία ελληνικών πρώτων υλών τόσο για την προώθηση εξαγωγών όσο για την επιλεκτική υποκατάσταση εισαγωγών,
—μεταφορικά μέσα συμπεριλαμβανομένων και των μέσων μαζικής μεταφοράς,
—μηχανήματα και εξαρτήματα προστασίας περιβάλλοντος,
—τμήμα των αγορών για ηλεκτρικές συσκευές και για ηλεκτρολογικά και τηλεπικοινωνιακά υλικά, που προμηθεύονται η ΔΕΗ και ο ΟΤΕ,
—τμήμα των αγορών χημικών καταναλωτικών (π.χ. φαρμακοβιομηχανία ή ενδιαμέσων προϊόντων).

Οι απαιτήσεις σε παραγωγικές γνώσεις για τις δραστηριότητες που προαναφέρθηκαν περιλαμβάνουν προηγμένη αλλά σε μεγάλο βαθμό διεθνώς τυποποιημένη τεχνολογία. Ένα μεγάλο τμήμα αυτής της τεχνολογίας αφορά μηχανολογικές δραστηριότητες για προϊόντα όπου υπάρχει ή θα υπάρξει σημαντική εγχώρια αγορά (π.χ. γεωργικά μηχανήματα, μηχανήματα προστασίας περιβάλλοντος, μεταφορικά μέσα, σιδηροκατασκευές, κλπ.). Αφορά συγχρόνως τεχνολογικές και παραγωγικές δραστηριότητες στις οποίες η χώρα μας παρουσιάζει, παρόλη την ύπαρξη αξιόλογου τεχνικού ανθρώπινου δυναμικού, έντονη καθυστέρηση ακόμη και σε σύγκριση με τις χώρες της Ν. Ευρώπης και του Τρίτου Κόσμου. Τέλος, μαζί με τη βιομηχανική καθετοποίηση, οι δραστηριότητες αυτές προσφέρουν την άμεση δυνατότητα απασχόλησης εργατικού δυναμικού εφόσον χαρακτηρίζονται από την εντατική χρησιμοποίηση εξειδικευμένων εργατών.

Το άλλο τμήμα τεχνολογικών δραστηριοτήτων των κλάδων προτεραιότητας αφορά μέρη της χημικής και ηλεκτρολογικής παραγωγής, όπου η απορρόφηση εργατικού δυναμικού, αν και συγκριτικά πιο περιορισμένη, αποτελεί απαραίτητο συμπλήρωμα μιας σύγχρονης βιομηχανικής υποδομής. Επίσης, δημιουργεί τις προϋποθέσεις διαφοροποίησης και επέκτασης των εξαγωγών μας σε κλάδους όπως η αγροτο - βιομηχανία και η επεξεργασία ελληνικών πρώτων υλών.

Κοινό χαρακτηριστικό και των δύο αυτών κατευθύνσεων είναι ότι αντιπροσωπεύουν μία ουσιαστικά διαφορετική στρατηγική βιομηχανικής ανάπτυξης από εκείνη που πραγματοποιήθηκε στη δεκαετία του '70 αλλά και του '60. Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, η παντελής απουσία βιομηχανικής στρατηγικής οδήγησε, τα περασμένα δέκα χρόνια, σε μια υποχώρηση προς παραδοσιακές βιομηχανικές δραστηριότητες που υποβίβασαν τη χώρα μας στο διεθνή καταμερισμό της εργασίας. Ακόμη, η μεγαλύτερη συγκριτικά έμφαση, κατά τη δεκαετία του '60, σε κεφαλαιουχικά και ενδιάμεσα προϊόντα, συνοδεύτηκε από μεγάλες παραγωγικές διαρροές προς το εξωτερικό μέσω των συγκεκριμένων δραστηριοτήτων που ανέλαβαν οι διεθνικές εταιρείες στην Ελλάδα.

Αντίθετα, η βιομηχανική στρατηγική για το πρώτο τμήμα της δεκαετίας του '80 δίνει έμφαση σε προϊόντα κυρίως παραγωγού ή σε συγκεκριμένα καταναλωτικά αγαθά (αγροτοβιομηχανίες, μέσα μαζικής μεταφοράς) που έχουν πολλαπλασιαστικές διασυνδέσεις και επιπτώσεις πρός την εγχώρια παραγωγική υποδομή. Αυτό άλλωστε αφορά και την υποκατάσταση εισαγωγών και την προώθηση εξαγωγών. Έτσι η ελληνική βιομηχανία καλείται ουσιαστικά, στην περίοδο '83—'87, να καλύψει τα κενά που δημιουργήθηκαν στα προηγούμενα είκοσι χρόνια.

3. Η βιομηχανική πολιτική για την επόμενη πενταετία διαφοροποιείται ακόμη πιο ριζικά σ' ότι αφορά την τρίτη κατεύθυνση προτεραιοτήτων κλαδικής στρατηγικής. Με την κατεύθυνση αυτή η χώρα μας στρέφει την προσοχή της όχι πια στις ελλείψεις που δημιούργησε το παρελθόν, αλλά στις παραγωγικές προκλήσεις και τις οικονομικές ευκαιρίες του μέλλοντος. Στο χώρο αυτό, και **κατά τη διάρκεια του 1983, θα τεθούν οι προγραμματικές βάσεις και θα αναληφθούν επενδυτικές υποχρεώσεις σε κλαδικό επίπεδο για την άμεση συμμετοχή της χώρας μας σε επιλεγμένα τμήματα της επερχόμενης τεχνολογικής επανάστασης στους τομείς της (ι) βιοτεχνολογίας, (ιι) πληροφορικής και (ιιι) μικρο-ηλεκτρονικής.**

Η συνολική φύση της στρατηγικής αυτής είναι ουσιαστικά **επενδυτική. Οι επενδύσεις αφορούν τους εξής τομείς:**

α. Την προετοιμασία ανθρώπινου δυναμικού, υψηλά εξειδικευμένου, κύρια σε επιστημονικές γνώσεις, όχι όμως αποκλειστικά σε μεταπτυχιακό πανεπιστημιακό επίπεδο.

β. Τη δημιουργία ερευνητικής - τεχνολογικής υποδομής τόσο σε βασικές όσο και σε εφαρμοσμένες παραγωγικές γνώσεις, και

γ. Τη δημιουργία παραγωγικών φορέων που θα πρωμοδοτηθούν για συγκεκριμένες χρονικές περιόδους έτσι ώστε να αποκτήσουν τη δημιουργική ικανότητα χρήσης, απορρόφησης και προώθησης τεχνολογιών αιχμής.

Οι επενδύσεις θ' αρχίσουν να πραγματοποιούνται από το 1983, ενώ τα ουσιαστικά οικονομικά επιτεύγματα στην παραγωγή θα εμφανίζονται από την ολοκλήρωση του πενταετούς και μετά. Πάντως θεωρείται βέβαιο ότι, εάν η χώρα μας δεν αναλάβει άμεσα αυτού του είδους τις επενδύσεις, θα διατρέχει σοβαρό κίνδυνο να υποθηκεύσει το οικονομικό της μέλλον και θα απουσιάσει για άλλη μια φορά στην ιστορία της από τις παγκόσμιες, κοσμογονικές εξελίξεις της επιστημονικής - τεχνολογικής προόδου.

Οι τρεις κατηγορίες μεσο - οικονομικού προγραμματισμού για την βιομηχανική - κλαδική πολιτική της χώρας, ((ι) αμυντική πολιτική εκσυγχρονισμού και αναβάθμισης κλάδων, (ιι) επεκτατική πολιτική σε δυναμικούς κλάδους παραγωγικής και τεχνολογικής καθετοποίησης και (ιιι) ανάπτυξη τεχνολογιών αιχμής) δημιουργούν μακρο - οικονομικές επενδυτικές απαιτήσεις στη χρήση των διαθέσιμων πόρων. Οι απαιτήσεις αυτές προϋποθέτουν μια σταδιακή αύξηση μέχρι 50% περίπου των πόρων σε επενδύσεις παγίων κεφαλαίων στη βιομηχανία.

Η πολιτική άμεσης ενίσχυσης των επενδυτικών πρωτοβουλιών πηγάζει από την κατανόηση του γεγονότος ότι είναι αδύνατη η ουσιαστική αναβάθμιση των βιομηχανικών δραστηριοτήτων και η έξοδος από την κρίση αν δεν ξεπεραστούν τα χαμηλά επενδυτικά επίπεδα της μεταπολεμικής περιόδου. Η πολιτική αυτή εκφράζεται με την επιδίωξη μεταβολής της σχέσης μεταξύ επενδύσεων στη μεταποίηση και ακαθάριστου εθνικού προϊόντος, από 3,18% (περίοδος 1966—80) σε 4%—4,5% για την περίοδο 1983—1987.

9.3.2. Υποδομή για τη βιομηχανική ανάπτυξη.

Εκτός από τα θέματα στρατηγικής σημασίας που αφορούν την άμεση διασύνδεση της βιομηχανικής με την τεχνολογική ανάπτυξη, η αναβάθμιση της υποδομής για την βιομηχανική εξέλιξη περιλαμβάνει τρεις άλλους χώρους προτεραιοτήτων για την περίοδο 1983—87:

α. Τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου της βιομηχανικής νομοθεσίας.
β. Την προετοιμασία εξειδικευμένου διοικητικού και τεχνικού ανθρώπινου δυναμικού.
γ. Την υποστήριξη εξειδικευμένων οργανισμών.

Βιομηχανική νομοθεσία.

Η σημερινή ελληνική βιομηχανική νομοθεσία αποτελεί ένα σημαντικό αντικίνητρο για τη βιομηχανική ανάπτυξη. Η δαιδαλώδης πολυνομία και αντινομία που υπάρχει στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο προωθεί τη γραφειοκρατία και την αθέμιτη συνδιαλλαγή μεταξύ κρατικών λειτουργών και κοινού. Αντί να εξυπηρετεί τη γενικότερη βιομηχανική ανάπτυξη της χώρας μας, εκφράζει τη διατήρηση καταστάσεων που αντικατοπτρίζουν τον τρόπο που εξελίχθηκε η προστασία συγκεκριμένων συμφερόντων κατά το παρελθόν. Άλλωστε, η μέση ηλικία των βασικών νομοθετημάτων στο βιομηχανικό τομέα είναι τόσο μεγάλη, ώστε οι έννοιες που χρησιμοποιούν για τον εργοστασιακό χώρο και το περιεχόμενο των βιομηχανικών δραστηριοτήτων να έχουν από δεκαετίες ξεπεραστεί από τις εξελίξεις στην τεχνολογία και στην οργάνωση της παραγωγής. Τέλος, απουσιάζουν στοιχειώδεις θεσμικές προδιαγραφές για την προστασία της υγείας των εργαζομένων και του περιβάλλοντος καθώς και για την βελτίωση των συνθηκών εργασίας.

Η προγραμματιζόμενη βιομηχανική ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας προϋποθέτει ριζική αλλαγή στην βιομηχανική νομοθεσία. Για το λόγο αυτό, εντός του 1983, θα κατατεθεί στη Βουλή των Ελλήνων ένας νόμος—πλαίσιο για μια νέα θεσμική υποδομή στο χώρο της βιομηχανίας. Επιπλέον, θα κωδικοποιηθούν, απλοποιηθούν και εκσυγχρονισθούν οι σχετικές διατάξεις, έτσι ώστε να αντικατοπτρίζουν τις σύγχρονες απαιτήσεις που προωθούν την βιομηχανική ανάπτυξη και διαφυλάσσουν τα γενικότερα συμφέροντα του κοινωνικού συνόλου.

Εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό.

Οι ελλείψεις που υπάρχουν σε εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό αποτελούν, σήμερα, έναν από τους πιο περιοριστικούς παράγοντες της βιομηχανικής ανάπτυξης της χώρας. Η επίδρασή τους οξύνεται καθώς εντείνονται οι προσπάθειες επιτάχυνσης της αναπτυξιακής διαδικασίας.

Η έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού παρουσιάζεται εντονότερα στην κατηγορία των διευθυντικών στελεχών με σύγχρονη επαγγελματική κατάρτιση. Κατά τη διάρκεια της περιόδου 1983—87, θα προωθηθεί η οργάνωση σπουδών για τη διοίκηση επιχειρήσεων σε μεταπτυχιακό επίπεδο στην Ελλάδα καθώς και ο προσανατολισμός σπουδαστών προς την ολοκλήρωση ανάλογων σπουδών σε έγκυρες σχολές του εξωτερικού. Επίσης, θα επιδιωχθεί ο συντονισμός ειδικών προγραμμάτων για την διαμόρφωση στελεχών με σύνθετες ικανότητες σε τομείς της τεχνικής εκπαίδευσης και του «μάνατζμεντ», έτσι ώστε οι μικρές και μεσαίου μεγέθους επιχειρήσεις να μπορούν να καλύψουν σύνθετα προβλήματα διοίκησης και οργάνωσης της παραγωγής.

Ένα δεύτερο σημαντικό κενό υπάρχει στο ζήτημα της διαθεσιμότητας εξειδικευμένου τεχνικού δυναμικού σε τομείς που έχουν σχέση με την ποιότητα και την ικανοποιητική κατασκευή του προϊόντος καθώς και τα χαρακτηριστικά του (σχεδίαση, στυλ, κλπ.). Για την αντιμετώπιση των ελλείψεων αυτών, που είναι καθοριστικές σ' ότι αφορά τον ρυθμό της βιομηχανικής ανάπτυξης, η πολιτική που θα ακολουθηθεί συνοψίζεται με τον εξής τρόπο:

1. Ενίσχυση ή ίδρυση επαγγελματικών σχολών, κλαδικά προσανατολισμένων μέσα στις οποίες θα προετοιμάζονται εξειδικευμένοι τεχνίτες και θα μετεκπαιδεύονται οι εργαζόμενοι τεχνίτες.

Οι τομείς όπου η λειτουργία τέτοιων σχολών θα είναι πιο άμεση και ταχύρρυθμη αφορούν κύρια τους κλάδους καταναλωτικών ειδών, όπως επεξεργασία δέρματος, γουναρικά, ηλεκτρική, ειδικές τυπογραφικές εργασίες, διάφορες βιομηχανίες, όπου υπάρχει ήδη μια συσσωρευμένη εμπειρία που μπορεί να αξιοποιηθεί και να προσαρμοστεί σε ανώτερα επίπεδα απαιτήσεων της παραγωγικής διαδικασίας. Η ταχύρρυθμη εκπαίδευση θα συνδυαστεί με την επέκταση των ειδικών προγραμμάτων, που έχουν αρχίσει να προωθούν ο ΟΑΕΔ και το ΕΛΚΕΠΑ.

2. Επέκταση, σε επίπεδο τριτοβάθμιας τεχνολογικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης για τις ειδικότητες μεταλλουργών, κυβερνητικής και προγραμματισμού ηλεκτρονικών υπολογιστών, υφαντικής - φινιρίσματος και βαφικής.

3. Δημιουργία προγραμμάτων για τις πιο κάτω ειδικότητες κατά επίπεδο εκπαίδευσης:

α. Τριτοβάθμια τεχνολογική και επαγγελματική εκπαίδευση: τεχνικοί συσκευασίας, μικροβιολόγοι τροφίμων, σχεδιαστές μόδας ενδυμάτων, σχεδιαστές μόδας υφασμάτων, σχεδιαστές μόδας υποδημάτων, τεχνικοί μονωτικών υλών, πλαστικολόγοι υφαντουργοί, ηλεκτροχημικοί, κοστολόγοι, εκτιμητές εγκαταστάσεων και κατασκευών, μηχανικοί υφαντικών μηχανών και πλεκτομηχανών.
β. Τ. Ε. Λύκεια: τρόφιμα—ποτά και γενικότερα στον κλάδο αγροτοβιομηχανίας.
γ. Μέσες Τ.Ε. Σχολές: αρτοποιοί, τεχνίτες ζυμαρικών, τεχνικοί συσκευασίας, τεχνίτες οπτικών ειδών, τεχνίτες επεξεργασίας μαρμάρων και άλλων λίθων.

δ. Ταχύρρυθμη Εκπαίδευση: αρτοποιοί, χειριστές καμίνων και κλιβάνων ψύξης, χειριστές ηλεκτροχημικών καμινιών, αποξηραντές ξύλου, χειριστές αποσταχτικών συσκευών και εξατμιστήρων, βιβλιοδέτες, χειριστές ανυψωτικών μηχανημάτων.

9.4. Προβλήματα και πολιτική για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ).

Οι μικρομεσαίες μεταποιητικές επιχειρήσεις (επιχειρήσεις που απασχολούν μέχρι 50 άτομα) αποτελούν ένα σημαντικό τμήμα του τομέα της μεταποίησης. Από ποσοτική άποψη, αντιπροσωπεύουν το 98,9% του συνόλου των μεταποιητικών μονάδων, απασχολούν το 62% του συνολικού εργατικού δυναμικού στην μεταποίηση και παράγουν περίπου το 40% του προϊόντος της μεταποίησης. Ένα μεγάλο μέρος των επιχειρήσεων αυτών (το 84,7% —με συμμετοχή στην απασχόληση 28,7%), μπορούν να χαρακτηρισθούν μονάδες αυτοαπασχόλησης, αφού η μέση ετήσια απασχόλησή τους δεν ξεπερνάει τα 4 άτομα. Ένας σημαντικός αριθμός μικρών μονάδων, 40.000 περίπου, λειτουργεί χωρίς καθόλου σχεδόν εγκατεστημένη κινητήρια δύναμη.

Οι παραπάνω αριθμοί είναι χαρακτηριστικοί και προσδιορίζουν την μεγάλη κοινωνικοοικονομική σημασία των ΜΜΕ στη χώρα μας, αλλά θέτουν ταυτόχρονα το πρόβλημα του κατακερματισμού της παραγωγής, σε συνδυασμό με τα υπόλοιπα συναφή μειονεκτήματα, όπως ο βαθμός επιχειρηματικότητας, ο τρόπος διοίκησης, το επίπεδο οργάνωσης, η δεκτικότητα αφομοίωσης νέων τεχνικών και μεθόδων από τον έλληνα βιοτέχνη κλπ.

Τα τελευταία 30 έτη οι δραστηριότητες των ΜΜΕ αναπτύχθηκαν κύρια, μέσω της αύξησης της κατανάλωσης και της υποκατάστασης των εισαγωγών κάτω από προστατευτικό καθεστώς. ενώ την τελευταία 15ετία σημειώθηκε μια θεαματική αύξηση των εξαγωγών, βασικά σε παραδοσιακούς κλάδους (υποδήματα, έτοιμα ενδύματα, κλωστοϋφαντουργικά προϊόντα κλπ.), που φαίνεται να στηρίχθηκε περισσότερο στο συγκριτικό χαμηλό εργατικό κόστος και τις φθηνές εγχώριες πρώτες ύλες καθώς και στην «εισβολή» ξένων αγοραστών στην Ελλάδα, παρά στην επιθετική εξαγωγική πολιτική των ίδιων των ελληνικών ΜΜΕ.

Οι συνθήκες αυτές οδήγησαν πολλές ΜΜΕ σε μια γρήγορη και μάλλον άτακτη ανάπτυξη του μεγέθους τους, που δεν συνοδεύτηκε από ανάλογη διοικητική — τεχνική — εμπορική οργάνωση και «επιχειρηματική ωρίμανση» του βιοτέχνη. Άλλωστε, η πολιτεία φάνηκε ανέτοιμη να συλλάβει τα προβλήματα των ΜΜΕ και να βοηθήσει αποτελεσματικά στη λύση τους.

Η έλλειψη γνώσεων σε θέματα οργάνωσης της παραγωγής, διοίκησης και διαχείρισης της επιχείρησης, προώθησης και προβολής των προϊόντων στο εσωτερικό και κύρια στο εξωτερικό, όπως και τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν σχετικά με την προμήθεια πρώτων υλών και την πρόσβαση στις πηγές χρηματοδότησης, αποτελούν ανασταλτικούς παράγοντες για την ορθολογική κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη των ΜΜΕ.

9.4.1. Κριτήρια επιλογής κλάδων για ανάπτυξη των ΜΜΕ.

Το γεγονός ότι οι οικονομικοί πόροι, που μπορούν να διατεθούν για την ανάπτυξη των κάθε μεγέθους μεταποιητικών μονάδων της χώρας, είναι σχετικά περιορισμένοι, επιβάλλει να ενισχυθούν κατά προτεραιότητα οι κλάδοι εκείνοι που ανταποκρίνονται καλύτερα στις βασικές επιλογές της κυβερνητικής πολιτικής στον τομέα της βιομηχανικής ανάπτυξης.

Οι κλάδοι δραστηριότητας των μικρομεσαίων μεταποιητικών επιχειρήσεων που πρέπει να ενισχυθούν κατά προτεραιότητα είναι εκείνοι που εκπληρώνουν τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) Συντελούν στην ανάπτυξη της βαριάς βιομηχανίας στη χώρα και ανεβάζουν το τεχνολογικό επίπεδό της (μηχανουργεία επισκευών μηχανημάτων, κατασκευής καλουπιών και εργαλείων, μηχανουργεία επισκευής ηλεκτρολογικού υλικού, εργαστήρια κατασκευής ορισμένων ηλεκτρονικών συσκευών).

β) Επεξεργάζονται επί τόπου ελληνικές πρώτες ύλες και μάλιστα πρώτες ύλες που η μεταφορά τους είναι δύσκολη ή δαπανηρή (φρούτα, ιχθυηρά, ξυλεία).

γ) Απασχολούν πολλά εργατικά χέρια και μάλιστα σε επαρχιακά διαμερίσματα συντελώντας κατ' αυτόν τον τρόπο στη συγκράτηση του πληθυσμού στις εστίες του.

δ) Ανήκουν σε κλάδους που έχουν αντικειμενικά τη δυνατότητα να πραγματοποιούν εξαγωγές (παπούτσια, επεξεργασία γούνας κλπ.).

ε) Ανήκουν σε κλάδους τα προϊόντα των οποίων υποκαθιστούν εισαγόμενα προϊόντα (π.χ. κατασκευή ορισμένων ηλεκτρικών και ηλεκτρονικών συσκευών).

στ) Τέλος, θα ενισχυθούν μονάδες που ανήκουν σε κλάδους των οποίων η δραστηριότητα συντελεί στην καθετοποίηση άλλων σημαντικών βιομηχανικών κλάδων, όπως π.χ. βαφεία, φινιριστήρια και τυποβαφεία και συμπληρώνει την ελληνική κλωστοϋφαντουργία έτσι ώστε να μην εξάγονται νήματα και υφάσματα ECRU αλλά υφάσματα κατεργασμένα υψηλής προστιθέμενης αξίας.

9.4.2. Στόχοι της αναπτυξιακής πολιτικής για τις ΜΜΕ.

Το πρόγραμμα ανάπτυξης των ΜΜΕ δεν αποτελεί αυτόνομο πρόγραμμα. Εντάσσεται και ενσωματώνεται στο γενικό πλαίσιο του προγράμματος ανάπτυξης της βιομηχανίας, αλλά αναγνωρίζει ταυτόχρονα τις ιδιομορφίες και ιδιαιτερότητες του τομέα των ΜΜΕ.

Η πολιτική για τις ΜΜΕ στα πλαίσια του πενταετούς στοχεύει:

α) Στη βελτίωση της διάρθρωσης του χώρου των ΜΜΕ.

β) Στην εισαγωγή σύγχρονων τεχνολογικών μεθόδων, οργανωτικών σχημάτων και μεθόδων διοίκησης.

γ) Στην προώθηση της οικονομοτεχνικής έρευνας στην παραγωγή και διάθεση προϊόντων.

δ) Στην προστασία τους από τον αθέμιτο ανταγωνισμό των μονοπωλίων και των πολυεθνικών επιχειρήσεων.

ε) Στην διασπορά τους στον εθνικό χώρο.

9.4.3. Μέτρα για τις ΜΜΕ.

Τα διάφορα μέτρα πολιτικής για την ανάπτυξη των ΜΜΕ —πέρα από εκείνα που αναπτύχθηκαν προηγουμένως για την βιομηχανία— στοχεύουν:

α. Στη δημιουργία του κατάλληλου θεσμικού πλαίσιου, προσαρμοσμένου στις ιδιαιτερότητες των ΜΜΕ.

β. Στην παροχή των μέσων και στην υποβοήθηση των ΜΜΕ ώστε να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά μειονεκτήματα που οφείλονται στο μέγεθός τους, με τελικό στόχο την αύξηση της παραγωγικότητας, της αποδοτικότητας και την ανάπτυξη της βιοτεχνίας σε οργανική σχέση με την βιοτεχνία.

Το θεσμικό πλαίσιο που θα προωθηθεί κατά τη διάρκεια του πενταετούς περιλαμβάνει:

1. Κοινοπρακτική - συνεταιριστική οργάνωση των ΜΜΕ.

α. Κατάρτιση νέου νόμου για τους αστικούς συνεταιρισμούς προσαρμοσμένου στις σύγχρονες παραγωγικές και συναλλακτικές ανάγκες. Ο νόμος αυτός θα αντικαταστήσει το Ν. 602/1915 «περί Συνεταιρισμών» και θα είναι έτοιμος μέσα στο 1983.

β. Δημιουργία, μέσα στο 1983, νέας νομικής μορφής που θα διευκολύνει την κοινοπρακτική οργάνωση των ΜΜΕ.

2. Κατάρτιση νόμου για την ίδρυση νέων επιχειρήσεων, ώστε να ελαχιστοποιηθεί το οικονομικό και κοινωνικό κόστος από την είσοδο νέων μονάδων που δεν διαθέτουν ορισμένες ελάχιστες προϋποθέσεις οργάνωσης και λειτουργίας.

3. Καθιέρωση διπλώματος βιοτεχνικής δραστηριότητας.

Ακόμη, η υποβοήθηση των ΜΜΕ θα προωθηθεί με τα ακόλουθα μέτρα:

1) Επιμόρφωση - εκπαίδευση των βιοτεχνών και των εργαζομένων στις ΜΜΕ.

2) Αύξηση της δυναμικότητας του ΕΟΜΜΕΧ για την παροχή τεχνικο - οικονομικής βοήθειας με την σταδιακή πρόσληψη, εκπαίδευση και εξειδίκευση του προσωπικού και την αποκέντρωση των υπηρεσιών του.

3) Στα πλαίσια της δημιουργίας και λειτουργίας του Εθνικού Κέντρου Πληροφόρησης, θα μελετηθεί και θα λειτουργήσει ειδική περιφερειακή μονάδα πληροφόρησης των ΜΜΕ.

4) Προώθηση και ενίσχυση των εξαγωγικών κοινοπραξιών μεταξύ των ΜΜΕ.

5) Εξασφάλιση των προϋποθέσεων και των δυνατοτήτων πρόσβασης των ΜΜΕ στις προμήθειες του Δημοσίου.

6) Εντατικοποίηση του προγράμματος δημιουργίας βιοτεχνικών ζωνών μέσα στις βιομηχανικές περιοχές της ΕΤΒΑ και βελτίωση των όρων εγκατάστασής τους.

7) Δημιουργία βιοτεχνικών κέντρων από τον ΕΟΜΜΕΧ σε περιοχές που διαθέτουν αξιόλογο δυναμικό ή εμφανίζουν προοπτικές ανάπτυξης στα πλαίσια της περιφερειακής πολιτικής.

8) Δραστηριοποίηση και αναδιοργάνωση του Ελληνικού Κέντρου Σχεδιασμού Προϊόντων. Παροχή βοήθειας για την βελτίωση του σχεδιασμού και της μορφολογίας των προϊόντων των ΜΜΕ.

9) Προώθηση των καινοτομιών με κάλυψη των δαπανών έρευνας, σύσταση μονάδων - πιλότων και εργαστηρίων ποιοτικού ελέγχου.

Ειδικά μέτρα για τη Χειροτεχνία, Καλλιτεχνική Βιοτεχνία και Οικοτεχνία.

α. Μελέτη και ίδρυση Χειροτεχνικών - Βιοτεχνικών Κέντρων κατά περιοχή, σύμφωνα με το δυναμικό και την παράδοση σε χειροτεχνικά προϊόντα.

β. Ίδρυση και λειτουργία σχολών χειροτεχνικών επαγγελμάτων και εφαρμογή ειδικών προγραμμάτων εκπαίδευσης.

γ. Συνέχιση της χαμηλότοκης δανειοδότησης της χειροτεχνίας - οικοτεχνίας - μικρής καλλιτεχνικής βιοτεχνίας από τον ΕΟΜΜΕΧ και σταδιακή αύξηση των κεφαλαίων σύμφωνα με τις ανάγκες του τομέα.

Χρηματοδοτικά μέτρα.

α) Τροποποίηση της 197/78 απόφασης της Ν.Ε. για την ευκολότερη προσπέλαση των ΜΜΕ στις Τράπεζες και βελτίωση των προϋποθέσεων και όρων δανεισμού.

β) Συνεργασία Τραπεζών και ΕΟΜΜΕΧ στην αξιολόγηση αιτήσεων κοινοπρακτικών ή συνεταιριστικών μονάδων, με προοδευτική επέκταση και σε άλλες κατηγορίες επιχειρήσεων.

γ) Δημιουργία Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Εγγυοδοσίας Βιοτεχνικών Δανείων που θα αντικαταστήσει ή θα λειτουργήσει συμπληρωματικά με την εγγύηση του Δημοσίου.

δ) Εφαρμογή του θεσμού «εκμίσθωσης παραγωγικού εξοπλισμού», (LEASING) με ειδικές προσαρμογές για τις ανάγκες και τις δυνατότητες των ΜΜΕ.

ε) Η θεσμοθέτηση ειδικού μηχανισμού διαχείρισης των ειδικών κεφαλαίων της 197/78 απόφασης της Ν.Ε., που θα προβλέπει την ενεργή συμμετοχή και υποχρεωτική γνωμάτευση του ΕΟΜΜΕΧ για τις αιτήσεις δανειοδότησης των βιοτεχνών, με παράλληλη εξασφάλιση δυνατότητας εγγυοδοσίας προς τις Τράπεζες και παροχή Τεχνικής Βοήθειας στις ΜΜΕ.

στ) Εξασφάλιση συνολικών δανείων από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και το Νέο Κοινοτικό Μέσο και διοχέτευσή τους στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις.

ζ) Προώθηση και ενίσχυση πιστωτικών συνεταιρισμών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10
ΕΝΕΡΓΕΙΑ

10.1. Διαπιστώσεις

Η ενεργειακή κρίση οδήγησε σε δραστική αύξηση των συναλλαγματικών δαπανών για την εισαγωγή ενεργειακών προϊόντων που, σαν ποσοστό των συναλλαγματικών μας εισπράξεων από εξαγωγές αγαθών, αυξήθηκαν από 27% το 1973 σε 71% περίπου το 1981. Παράλληλα, η καταναλωτική δαπάνη για τελική ενέργεια, σαν ποσοστό του ΑΕΠ, αυξήθηκε από 7% το 1973 σε 13% σχεδόν το 1981.

Ύστερα από πολύ γρήγορους ρυθμούς μέχρι και το 1973, η μέση ετήσια αύξηση της κατανάλωσης ενέργειας στην περίοδο 1973—81 μειώθηκε στο 3,1% που ήταν στην περίοδο 1960—73. Αυτό κατά ένα μέρος οφείλεται στην πτώση του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης και, κατά το υπόλοιπο, στην εντυπωσιακή μείωση της μέσης εισοδηματικής ελαστικότητας της ενέργειας, που περιορίστηκε για την περίοδο αυτή στο 1,37 από 1,73 που ήταν για την περίοδο 1960—1973. Η μείωση αυτή αποδίδεται κυρίως στην μεγάλη αύξηση του κόστους και αντίστοιχα των τιμών της ενέργειας μετά το 1973, και σε μικρότερο βαθμό στα μέτρα για τον περιορισμό στην κατανάλωση ενέργειας που πάρθηκαν από το 1975 και μετά.

Η μεγάλη αύξηση των τιμών των υγρών καυσίμων που δημιούργησε, εκτός των άλλων, και τεράστιο συναλλαγματικό πρόβλημα για τη χώρα μας, οδήγησε σε μεγαλύτερη και ταχύτερη αξιοποίηση των εγχώριων ενεργειακών πόρων, λιγνίτη και υδροδυναμικού. Έτσι, η συμμετοχή των εγχώριων πηγών ενέργειας στην εγχώρια κατανάλωση πρωτογενούς ενέργειας αυξήθηκε από 20% το 1973 σε 30% περίπου το 1981.

Κυριότεροι ενεργειακοί πόροι της χώρας είναι οι λιγνίτες, η τύρφη και το υδροδυναμικό της. Τα βεβαιωμένα αποθέματα των λιγνιτών και της τύρφης είναι περίπου 4,2 δισ. τόνοι και 4,3 δισ. κυβ. μέτρα, αντίστοιχα, ενώ το υδροδυναμικό είναι 85.000 GWH/χρόνο.

Τα εκμεταλλεύσιμα αποθέματα των λιγνιτών για ηλεκτροπαραγωγή, με τις σημερινές συνθήκες τιμών και τη σημερινή τεχνολογία των μεγάλων απωλειών είναι 2.4 δισ. τόνοι, δηλαδή το 58% των βέβαιων αποθεμάτων. Με τη σημερινή επίσης τεχνολογία για την αξιοποίηση της τύρφης που μπορεί να αξιοποιήσει μόνο ένα επιφανειακό στρώμα του κοιτάσματος βάθους 15 μέτρων, το εκμεταλλεύσιμο τμήμα του κοιτάσματος είναι 300 χιλ. κυβ. μέτρα, δηλαδή ποσοστό 7%. Τέλος, το εκμεταλλεύσιμο υδροδυναμικό είναι 21.000 GWH/χρόνο, δηλαδή ποσοστό περίπου 25%.

Η μετατροπή του παραπάνω δυναμικού σε ισοδύναμες μονάδες πετρελαίου (ΤΙΠ) που απαιτούνται για την παραγωγή ίσης ποσότητας ηλεκτρικής ενέργειας δίνει συνολικό εκμεταλλεύσιμο δυναμικό λιγνίτη και τύρφης 314 εκατομ. ΤΙΠ και εκμεταλλεύσιμο υδροδυναμικό 5 εκατομ. ΤΙΠ το χρόνο. Μέχρι σήμερα η εκμετάλλευση περιορίζεται στους λιγνίτες και το υδροδυναμικό, που το 1981 συνέβαλαν στην κάλυψη των αναγκών για ηλεκτρική ενέργεια με τα ισοδύναμα των 3.6 και 0,9 εκατ. ΤΙΠ αντίστοιχα.

Εντατικότερη και λιγότερη σπάταλη εκμετάλλευση των λιγνιτών μπορεί να ανεβάσει το συντελεστή εκμεταλλευσιμότητας των αποθεμάτων από 58% σε 75% - 80% και εφαρμογή τεχνολογίας για «σε βάθος» εκμετάλλευση της τύρφης θα κάνει δυνατή την αξιοποίηση τουλάχιστον του 17,5% του συνολικού αποθέματος. Το αποτέλεσμα θα είναι αύξηση του συνολικού δυναμικού από 314 σε 407 εκατ. ΤΙΠ.

Για την εκτίμηση του μελλοντικού δυναμικού των εγχώριων ενεργειακών πόρων, θα πρέπει να συνυπολογισθεί ένα

ποσοστό από τα πιθανά αποθέματα λιγνιτών, που σήμερα εκτιμώνται σε πάνω από 4 δισ. τόννους, καθώς και πιθανές νέες ανακαλύψεις κυρίως υπόγειων κοιτασμάτων προς τα οποία θα στραφεί η έρευνα, αφού με τις σημερινές τιμές ενέργειας τα κοιτάσματα αυτά γίνονται πλέον οικονομικά εκμεταλλεύσιμα. Ένας συντηρητικός συνυπολογισμός των παραπάνω μπορεί να ανεβάσει το οικονομικά εκμεταλλεύσιμο δυναμικό λιγνιτών και τύρφης της χώρας για παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας στα προσεχή 10 - 20 χρόνια σε πάνω από 500 εκατ. ΤΙΠ. Το δυναμικό αυτό, μαζί με το υδροδυναμικό των 5 εκατ. ΤΙΠ/χρόνο που θα αξιοποιηθεί προοδευτικά στο σύνολό του, αρκεί για να καλύψει ανάγκες της χώρας για ηλεκτρική ενέργεια, για περισσότερα από 35 χρόνια.

Τέλος, στους εγχώριους ενεργειακούς πόρους πρέπει ακόμη να συνυπολογισθούν: τα μικρά λιγνιτικά κοιτάσματα που μπορούν να αξιοποιηθούν για εξωηλεκτρικές χρήσεις, το πετρέλαιο και το αέριο του ΠΡΙΝΟΥ και της ΝΟΤΙΑΣ ΚΑΒΑΛΑΣ καθώς και το δυναμικό των ήπιων μορφών ενέργειας — γεωθερμία, ηλιακή και αιολική ενέργεια και βιομάζα — που ακόμη δεν έχουν σχεδόν καθόλου αξιοποιηθεί.

Το σοβαρότερο πρόβλημα του ενεργειακού τομέα στη χώρα μας είναι η μ ε γ ά λ η τ ο υ ε ξ ά ρ τ η σ η α π ό ε ι σ α γ ό μ ε ν η ε ν έ ρ γ ε ι α. Η εξάρτηση αυτή, που σε ποσότητα πρωτογενούς ενέργειας ξεπερνάει το 70%, αναλύεται παρακάτω στο δίπτυχο των αδυναμιών που χαρακτηρίζουν τον ενεργειακό τομέα και επηρεάζουν την οικονομία γενικότερα.

— Τεράστια συναλλαγματική δαπάνη για εισαγόμενη ενέργεια.
— Αβεβαιότητα ενεργειακής τροφοδοσίας σε περιόδους πολιτικών και λοιπών κρίσεων.

Δεύτερο σε σειρά μεγάλο πρόβλημα είναι η χ α μ η λ ή α π ό δ ο σ η τ ο υ ε ν ε ρ γ ε ι α κ ο ύ τ ο μ έ α στο σύνολό του και, κυρίως, στη φάση της τελικής χρήσης (κατανάλωσης) της ενέργειας και μετατροπής της σε ενεργειακό έργο. Η χαμηλή απόδοση έχει σαν αποτέλεσμα, την αδικαιολόγητα υψηλή κατανάλωση ενέργειας κατά μονάδα προϊόντος ή ενεργειακού έργου γενικότερα. Κυριότερες συνιστώσες του πολυσύνθετου αυτού προβλήματος είναι:

— Στο στάδιο της παραγωγής, οι σχετικά μεγάλες απώλειες και αυτοκαταναλώσεις ενδιαμέσων μορφών ενέργειας κατά την μετατροπή τους σε τελικές μορφές.
— Στη φάση της κατανάλωσης, το μεγάλο ποσοστό απορριπτόμενης (μη ανακυκλούμενης) ενέργειας, οι μεγάλες απώλειες που οφείλονται σε κακή επιλογή, λειτουργία και κακή συντήρηση του εξοπλισμού χρήσης ενέργειας κυρίως στον οικιακό τομέα.
— Η έλλειψη υποδομής για τη μεταφορά και διανομή αερίων καυσίμων οδηγεί στη χρησιμοποίηση σημαντικού μέρους της ηλεκτροπαραγωγής για κάλυψη θερμικών αναγκών (ιδίως στον οικιακό τομέα), πράγμα που συνεπάγεται τεράστια σπατάλη πρωτογενούς ενέργειας. Για το λόγο αυτό, το Πενταετές δίνει μεγάλη σημασία στην ορθολογική μεθόδευση της χρήσης αερίων καυσίμων στη χώρα μας, κάτι που τόσο έχει καθυστερήσει.
— Η έλλειψη ενός ορθολογικού συστήματος τιμολόγησης της ενέργειας που εμποδίζει έναν οικονομικά αποδοτικό συνδυασμό των ενεργειακών αναγκών με τις μορφές ενέργειας που χρησιμοποιούνται για την κάλυψή τους.

Τρίτο, και τελευταίο, σοβαρό θέμα είναι η επίσης μεγάλη εξάρτηση του ενεργειακού τομέα από το εξωτερικό, για τις μεγάλες επενδύσεις που πραγματοποιεί. Οι επενδύσεις αυτές ανέρχονται σε πολλές εκατοντάδες εκατ. δολλάρια το χρόνο και στα προσεχή χρόνια θα χρειαστεί να αυξηθούν ακόμη περισσότερο. Η ανάθεση των επενδύσεων αυτών σε οίκους του εξωτερικού σε ποσοστό πάνω από 30%, που είναι η κατάσταση τα τελευταία χρόνια, πέρα από την τεράστια πρόσθετη συναλλαγματική δαπάνη και εξάρτηση που συνεπάγεται, αποστερεί την ελληνική οικονομία από όλες τις ευνοϊκές πολλαπλασιαστικές επιδράσεις που θα υπήρχαν στην οικονομική δραστηριότητα και το εθνικό προϊόν, αν στην υλοποίηση των επενδύσεων αυτών, συμμετείχαν σε μεγαλύτερο ποσοστό ελληνικές επιχειρήσεις.

10.2. Στόχοι πολιτικής

Βασικοί στόχοι της νέας ενεργειακής πολιτικής που ενσωματώνονται στο Πενταετές πρόγραμμα είναι:

— Η αξιοποίηση των εγχώριων ενεργειακών πόρων και η έρευνα για ανακάλυψη νέων κοιτασμάτων, πράγμα που θα συμβάλλει στην εξοικονόμηση συναλλάγματος, στη μείωση της εξάρτησης από τις εξωτερικές πηγές τροφοδοσίας και στην ανάπτυξη της εγχώριας παραγωγικής δραστηριότητας στον ενεργειακό τομέα.
— Η αύξηση της συμμετοχής των ανανεώσιμων μορφών ενέργειας στην κάλυψη των ενεργειακών αναγκών της χώρας.
— Η εξοικονόμηση ενέργειας, συνδυασμένη με μείωση του κόστους ενεργειακής τροφοδοσίας.

Βασική επιδίωξη της ενεργειακής πολιτικής των τελευταίων κυβερνήσεων ήταν η εισαγωγή στο σύστημα τόσο της πυρηνικής ενέργειας, όσο και του άνθρακα (εισαγόμενος λιθάνθρακας για παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας). Η επιδίωξη αυτή, που ευτυχώς δεν πραγματοποιήθηκε, στηρίχτηκε στη λαθεμένη εκτίμηση του δυναμικού των εγχώριων ενεργειακών πόρων, που το 1976 ανέβαζε το λιγνιτικό δυναμικό της χώρας σε 1,6 δισ. τόννους.

Όπως αναφέρεται πιό πάνω, το δυναμικό αυτό είναι πολύ μεγαλύτερο, χρειάζεται όμως δουλειά για να μετρηθεί σωστά, να αξιολογηθεί και να αξιοποιηθεί σύντομα. Αυτό θα γίνει με την κινητοποίηση όλων των φορέων του ενεργειακού τομέα, με τελικό στόχο τον περιορισμό της συμμετοχής του αργού πετρελαίου στην κατανάλωση πρωτογενών μορφών ενέργειας από 70% το 1982 σε 55% περίπου το 1987, και τη μείωση της συμμετοχής των υγρών καυσίμων στην κατανάλωση τελικών μορφών ενέργειας, από 78% το 1982 σε 56% το 1987.

Η μεγάλη ελπίδα για την εξασφάλιση ενεργειακής αυτοδυναμίας στη χώρα μας μεσοπρόθεσμα συνδέεται με την έρευνα για την ανακάλυψη υδρογονανθράκων. Παρ' όλες τις αδυναμίες που αναπόφευκτα χαρακτήριζαν την έρευνα στον τομέα αυτό μέχρι σήμερα, τα αποτελέσματα είναι αρκετά ενθαρρυντικά και υπαγορεύουν την ανάγκη για συστηματικότερη και εντατικότερη δραστηριοποίηση της πολιτείας στην κατεύθυνση αυτή.

Η έρευνα για την ανακάλυψη και άλλων συμβατικών ενεργειακών πόρων, και κυρίως λιγνιτών και ουρανιούχων ορυκτών, θα συνεχιστεί επίσης με την ίδια και ακόμη μεγαλύτερη ένταση. Οι αρμόδιοι φορείς για την παραπάνω έρευνα θα ενισχυθούν με σκοπό να αποκτήσουν σύντομα επάρκεια πόρων —εξοπλισμό και ανθρώπινο δυναμικό— που θα τους καταστήσει αποτελεσματικότερους στην αποστολή τους.

Στον τομέα των ανανεώσιμων ενεργειακών πόρων, που κυριότεροι είναι η ηλιακή, γεωθερμική, αιολική ενέργεια και η βιομάζα, η χώρα μας έχει σημαντικές δυνατότητες. Η μελλοντική συμβολή των πόρων αυτών στην κάλυψη των ενεργειακών αναγκών θα εξαρτηθεί από την εξέλιξη της τεχνολογίας για την οικονομική αξιοποίησή τους. Οι μακροχρόνιες προοπτικές είναι αξιόλογες και στην περίοδο του προγράμματος η πολιτεία θα διαθέσει σημαντικούς πόρους για να οργανωθεί και να γίνει σοβαρή έρευνα, σε συνεργασία, όπου χρειάζεται, και με άλλες χώρες που έχουν ήδη επενδύσει αρκετά στον τομέα αυτό.

Τα περιθώρια για τη βελτίωση της απόδοσης του ενεργειακού συστήματος είναι πολύ μεγάλα. Σημαντική εξοικονόμηση ενέργειας είναι δυνατό να επιτευχθεί σε όλες τις φάσεις της παραγωγής και κατανάλωσης ενέργειας με καλύτερη οργάνωση, σωστή επιλογή και βελτίωση της τεχνολογίας και ορθή τιμολογιακή πολιτική.

Στο στάδιο της παραγωγής, η αυτοκατανάλωση του ενεργειακού τομέα και οι απώλειες κατά τη μετατροπή και μεταφορά της ενέργειας φθάνουν το 10% της συνολικής κατανάλωσης πρωτογενούς ενέργειας. Στόχος της ενεργειακής πολιτικής είναι η καλύτερη οργάνωση και ο έλεγχος της παραγωγικής διαδικασίας του τομέα, ώστε το ποσοστό αυτό να περιοριστεί στο ελάχιστο δυνατό, μέσα στην περίοδο του προγράμματος. Θα επιδιωχθεί ακόμη η αξιοποίηση, όσο είναι δυνατό, του ατμού που απορρίπτεται από τους θερμοηλεκτρικούς σταθμούς, για οικιακή θέρμανση γειτονικών οικισμών και άλλες χρήσεις.

Στη φάση της τελικής χρήσης της ενέργειας τα περιθώρια εξοικονόμησης είναι πολύ μεγαλύτερα. Η κυβέρνηση στοχεύει σε σημαντικά αποτελέσματα κατά την περίοδο εφαρμογής του πενταετούς προγράμματος και για να τα πετύχει θα θεσπίσει γενναία κίνητρα και θα καθιερώσει τον κατάλληλο έλεγχο, ώστε να ευαισθητοποιηθούν οι καταναλωτές στη σωστή επιλογή και καλή συντήρηση του εξοπλισμού χρήσης της ενέργειας.

Βασική επιδίωξη της πολιτικής της κυβέρνησης σχετικά με το θέμα των επενδύσεων του ενεργειακού τομέα είναι η αύξηση της συμμετοχής των ελληνικών επιχειρήσεων στην πραγματοποίηση των επενδύσεων αυτών. Η επιδίωξη αυτή είναι απόλυτα εναρμονισμένη με την πολιτική αυτοδύναμης ανάπτυξης.

10.3. Μέτρα πολιτικής

Για την αξιοποίηση των εγχώριων ενεργειακών πόρων προγραμματίζονται:

- Καταγραφή, αξιολόγηση και μελέτη αξιοποίησης του υφιστάμενου λιγνιτικού δυναμικού της χώρας και της τύρφης, τόσο για παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, όσο και για άλλες εξωηλεκτρικές χρήσεις όπως είναι η παραγωγή αερίου, κώκ, μπρικκετών κλπ.
- Απογραφή του μέχρι σήμερα αναξιοποίητου υδροηλεκτρικού δυναμικού και μελέτη των επιμέρους έργων με στόχο την ταχεία κατασκευή και ένταξή τους στο σύστημα παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας. Στην αντιμετώπιση του θέματος αυτού βασική θέση είναι η ανάγκη συνδυασμένης αξιοποίησης του υδροδυναμικού για ενέργεια και άρδευση και, γι' αυτό, θα υπάρξει συμμετοχή, κατά περίπτωση τόσο του Υπουργείου Γεωργίας όσο και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Μελέτη και κατασκευή μικρών υδροηλεκτρικών - αρδευτικών και άλλων έργων παραγωγής ενέργειας από εγχώριους πόρους, τόσο από τους ενεργειακούς φορείς όσο και από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, με την ενθάρρυνση και ουσιαστική βοήθεια του Δημοσίου.
- Εφαρμογή επενδυτικού προγράμματος παραγωγής λιγνιταερίου με στόχο την υποκατάσταση προϊόντων πετρελαίου. Για την παραγωγή του λιγνιταερίου, θα αναπτυχθούν μικρά περιφερειακά λιγνιτορυχεία καθώς και λιγνίτες της λιγνιτοφόρου λεκάνης της Πτολεμαΐδας. Το λιγνιταέριο θα χρησιμοποιηθεί για την υποκατάσταση:

  Μαζούτ στη βιομηχανία. Το μαζούτ αυτό θα αποτελέσει την πρώτη ύλη για επεξεργασία στις μονάδες παραγωγής λευκών προϊόντων των Ελληνικών Διϋλιστηρίων Ασπροπύργου (ΕΛΔΑ), με ανάλογη περίπου μείωση του εισαγόμενου αργού πετρελαίου.

  Νάφθας, κλπ. στην παραγωγή αμμωνίας. Ταυτόχρονα θα εξεταστεί η επέκταση και εξυγίανση των εγκαταστάσεων παραγωγής αμμωνίας από λιγνιταέριο. Έτσι θα επιτευχθεί η κάλυψη των αναγκών της χώρας σε αμμωνία με ανταγωνιστικές τιμές ενώ παράλληλα θα εξοικονομηθούν σημαντικές ποσότητες εισαγόμενης ενέργειας.
- Κατασκευή στα ΕΛΔΑ μονάδας μετατροπής μαζούτ σε ελαφρά προϊόντα πετρελαίου, επιτυγχάνοντας έτσι την καλύτερη προσαρμογή της παραγωγής των ΕΛΔΑ στις ανάγκες της αγοράς. Υποπροϊόν της μονάδας αυτής θα είναι ένας τύπος μαζούτ ειδικών προδιαγραφών για χρήση από την ΔΕΗ. Η τροφοδότηση της ΔΕΗ με το προϊόν αυτό δίνει την δυνατότητα σημαντικής ανακούφισης του επενδυτικού προγράμματός της ενώ, παράλληλα, δημιουργεί χρονικά περιθώρια για μια σοβαρή επαναξιολόγηση των στοιχείων του προγράμματος και της ιεράρχισης των αναγκαίων έργων για την παραγωγή, μεταφορά και διανομή της ηλεκτρικής ενέργειας. Επίσης, θα δοθεί ο αναγκαίος χρόνος για την ορθολογική ανάπτυξη των ορυχείων λιγνίτη, ώστε να αποφευχθεί η κατασπατάληση του βασικού ενεργειακού πόρου της χώρας.
- Παραγωγή ξηρού λιγνίτη: Προώθηση της πολιτικής για τη χρησιμοποίηση εμπλουτισμένων λιγνιτών σταθερής ποιότητας για απ' ευθείας καύση, που στοχεύει στην υποκατάσταση υγρών καυσίμων (εκεί όπου δεν δημιουργούνται περιβαλλοντικά προβλήματα). Στον τομέα αυτό σημαντικός ρόλος θα ανατεθεί και στην ιδιωτική πρωτοβουλία, με τον εκσυγχρονισμό και τη σωστή εκμετάλλευση των ιδιωτικών λιγνιτορυχείων, με παράλληλη και ανάλογη δραστηριότητα του Δημόσιου τομέα.

Για την αξιοποίηση ανανεώσιμων μορφών ενέργειας:

- Εκμετάλλευση των γεωθερμικών πηγών, με την εγκατάσταση σταθμού ηλεκτροπαραγωγής στη Μήλο και την εφαρμογή επιδεικτικών προγραμμάτων αξιοποίησης γεωθερμικών πηγών χαμηλής ενθαλπίας.
- Εντατική εφαρμογή της ηλιακής ενέργειας, τόσο με προγράμματα επίδειξης, παρακολούθησης και ανάπτυξης της τεχνολογίας, όσο και με την προώθηση της εγκατάστασης ηλιακών θερμοσιφώνων αφού καθιερωθούν λογικά κίνητρα και εφαρμοσθούν αυστηρές προδιαγραφές.
- Προώθηση της αιολικής ενέργειας.
- Επέκταση της ενεργειακής χρήσης των γεωργικών καταλοίπων, με θέσπιση κινήτρων και θεσμικών μέτρων.
- Ενίσχυση των κινήτρων για τη χρησιμοποίηση ανανεώσιμων μορφών ενέργειας (ηλιακή, βιομάζα, αιολική) στους οικιακούς καταναλωτές.

Για την εξοικονόμηση ενέργειας:

- Στον βιομηχανικό/βιοτεχνικό τομέα, παράλληλα με τη σωστή εφαρμογή των κινήτρων που θεσπίστηκαν πρόσφατα, θα δοθεί βοήθεια από την πολιτεία υπό μορφή δωρεάν τεχνικών συμβουλών για την ορθολογική χρήση της ενέργειας. Η βοήθεια αυτή θα στραφεί κυρίως προς τις μικρομεσαίες μονάδες.
- Οργανωμένη ενημέρωση των οικιακών καταναλωτών για τους τρόπους αποφυγής της σπατάλης ενέργειας και για τη σωστή επιλογή και συντήρηση των οικοσυσκευών.
- Ανάλογη δράση θα αναληφθεί για εξοικονόμηση ενέργειας στον τομέα των μεταφορών.
- Καθιέρωση ειδικών κινήτρων και κατάλληλου θεσμικού πλαισίου ώστε η εξοικονόμηση ενέργειας να μπεί στη φάση της υλοποίησης, με προγράμματα επαναχρησιμοποίησης (όπου είναι δυνατόν) της απορριπτόμενης ενέργειας και με προσανατολισμό της κατανάλωσης προς χρήσεις που ελαχιστοποιούν το ενεργειακό κόστος.
- Δημιουργία εγκαταστάσεων συμπαραγωγής ηλεκτρισμού και θερμότητας (ΣΗΘ).
- Οργάνωση ενεργειακών κέντρων/αλύσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11
ΟΡΥΚΤΟΣ ΠΛΟΥΤΟΣ

11.1. Διαπιστώσεις και Προβλήματα

Η έλλειψη αποτελεσματικών μέσων και οργάνων κρατικού ελέγχου και η σύγχυση αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών που ανταγωνιστικά εμπλέκονταν στην αξιοποίηση του ορυκτού πλούτου είχε ως αποτέλεσμα την ευκαιριακή εκμετάλλευσή του, πέρα από κάθε προγραμματισμό και δίχως να γίνεται αντιληπτό ότι πρόκειται για μη ανανεώσιμο εθνικό πλουτοπαραγωγικό πόρο θεμελιακής και στρατηγικής σημασίας για την εκβιομηχάνιση της χώρας. Το θεσμικό πλαίσιο που ισχύει σήμερα είναι πολύπλοκο, ασαφές και αντιφατικό.

Ο κλάδος ορυχείων—μεταλλείων συμμετέχει μόνο κατά 1,2% περίπου στο ΑΕΠ και κατά 4,5% περίπου στη συνολική αξία των εξαγωγών της χώρας. Παρά την περιορισμένη όμως άμεση συμβολή τους στη διαμόρφωση των βασικών οικονομικών μεγεθών, η σημασία του για την ανάπτυξη άλλων κλάδων της μεταποίησης και ιδίως της βασικής μεταλλουργίας και της βιομηχανίας μη μεταλλικών ορυκτών είναι αποφασιστική και η σημασία του, από την άποψη της οικονομικής βάσης της χώρας και της εθνικής ανεξαρτησίας, μεγάλη.

Μέχρι το 1973, ο τομέας παρουσίασε σταθερή άνοδο. Έκτοτε, εξαιτίας της πετρελαιακής και γενικότερα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης αφενός και της πτώσης της οικοδομικής δραστηριότητας στο εσωτερικό αφετέρου, ο τομέας Ορυχείων—Μεταλλείων παρουσίασε στασιμότητα και σε συνέχεια κάμψη της δραστηριότητάς του που συνεχίζεται μέχρι σήμερα. Οι επιπτώσεις ήταν άμεσες στο επίπεδο της παραγωγής, των επενδύσεων, των εξαγωγών και της απασχόλησης του τομέα. Ιδιαίτερα δραματική ήταν η κάμψη στον κλάδο λατομικών και οικοδομικών υλικών.

Παρά τις προόδους που σημειώθηκαν στην αξιοποίηση του βωξίτη (αλουμίνα—αλουμίνιο), του λευκόλιθου (δίπυρη και καυστική μαγνησία, πυρίμαχα), του αμίαντου και σε μικρότερο βαθμό του σιδηρονικελίου, ο βαθμός εγχώριας αξιοποίησης του ορυκτού πλούτου εξακολουθεί να είναι χαμηλός αφού το μεγαλύτερο ποσοστό της παραγωγής εξάγεται σε ακατέργαστη ή απλά επεξεργασμένη μορφή.

Μέχρι πρόσφατα, η έρευνα για την εξακρίβωση του αποθεματικού δυναμικού της χώρας σε ορυκτές ύλες διεξαγόταν κυρίως από τις μεταλλευτικές επιχειρήσεις ή από κρατικούς φορείς προς όφελος των επιχειρήσεων και χαρακτηριζόταν από έλλειψη συντονισμού και προγραμματισμού. Τα αποτελέσματα των ερευνών δεν ελέγχονταν ουσιαστικά και ως εκ τούτου δεν υπάρχει σήμερα επαρκής γνώση του πραγματικού δυναμικού του ορυκτού πλούτου της χώρας, γεγονός που δυσχεραίνει την εκτίμηση των πραγματικών δυνατοτήτων και προοπτικών του τομέα.

Επίσης, η μεταλλουργική έρευνα για τη βελτίωση ή και την ανάπτυξη νέων μεθόδων οικονομικής απόληψης των μετάλλων και η τεχνολογική έρευνα για τη βελτίωση των μεθόδων εξόρυξης, κατεργασίας ή για την ανάπτυξη νέων εφαρμογών των λατομικών προϊόντων, διεξάγεται αποσπασματικά και συμπτωματικά χωρίς ενιαίο πρόγραμμα.

Η έλλειψη προγραμματισμού και ιδιαίτερα η περιορισμένη καθετοποίηση και η μικρή εγχώρια παραγωγή οδήγησαν στην εξάρτηση από τη διεθνή αγορά μετάλλων και μεταλλευμάτων, που ελέγχεται από μεγάλα πολυεθνικά και ολιγοπωλιακά συγκροτήματα, καθώς και σε χαμηλές εξαγωγικές επιδόσεις παρόλο που σε ορισμένες κατηγορίες προϊόντων, όπως στα λατομικά, υπάρχουν απεριόριστες δυνατότητες παραγωγής και εμπορίας. Το μικρό μέγεθος των λατομικών μονάδων, το χαμηλό επίπεδο επιχειρηματικής τους οργάνωσης, η ανυπαρξία δικτύου πληροφοριών και έρευνας της διεθνούς αγοράς και η έλλειψη «μάρκετιγκ», είχαν συχνά σαν αποτέλεσμα την αδυναμία εκτέλεσης παραγγελιών τόσο από άποψη ποιοτήτων όσο και προδιαγραφών.

11.2. Αναπτυξιακοί Στόχοι

Ο ορυκτός πλούτος, σαν μη ανανεώσιμος φυσικός πόρος, αποτελεί εθνική περιουσία αποφασιστικής σημασίας στον αγώνα για την αυτοδύναμη ανάπτυξη και την κατάκτηση της εθνικής ανεξαρτησίας. Βασική επιδίωξη είναι η προγραμματισμένη και ορθολογική αξιοποίησή του, με γνώμονα το κοινωνικό και εθνικό συμφέρον.

Η πολιτική για την εκμετάλλευση του ορυκτού πλούτου δεν θα αφεθεί να προσδιορίζεται από τις βραχυπρόθεσμες συναλλαγματικές ανάγκες της χώρας. Γι' αυτό, με εξαίρεση τις ορυκτές πρώτες ύλες που βρίσκονται σε αφθονία, τα μέτρα πολιτικής εντάσσονται σ' ένα μακροπρόθεσμο πρόγραμμα εκμετάλλευσης που αναγνωρίζει το γεγονός ότι ο πλούτος του υπεδάφους της χώρας είναι μη ανανεώσιμος πόρος. Στα πλαίσια αυτά, θα τεθούν κάτω από αποτελεσματικό έλεγχο τα ενεργειακά ορυκτά (πετρέλαιο, ουράνιο, κλπ.) καθώς και τα μικροαποθεματικά, που θα χρησιμοποιούνται αποκλειστικά για την καθετοποίηση της βιομηχανίας μας και σαν διαπραγματευτικό εργαλείο για την απόκτηση νέας τεχνολογίας.

Η αξιοποίηση του ορυκτού πλούτου θα γίνει με πρωταρχικό στόχο την εξασφάλιση των αναγκαίων πρώτων υλών για την ανάπτυξη βαρειάς βιομηχανίας αλλά και βιομηχανίας υψηλής τεχνολογίας, ενώ, μετά από προσεκτική έρευνα της διεθνούς αγοράς, θα προωθηθεί ιδιαίτερα η καθετοποίηση στην αξιοποίηση του ορυκτού πλούτου της χώρας, με την ίδρυση κατάλληλων μεταλλουργικών μονάδων που θα παράγουν δέσμη προϊόντων για την τροφοδότηση κλάδων παραγωγής κεφαλαιουχικών αγαθών της μεταποιητικής βιομηχανίας.

Η χώρα μας διαθέτει αποθέματα ορυκτών στα οποία η ΕΟΚ παρουσιάζει ανεπάρκεια ή παντελή έλλειψη, όπως είναι ο βωξίτης, (αλουμίνα - αλουμίνιο), ο λευκόλιθος (δίπυρη και καυστική μαγνησία - πυρίμαχα), το νικέλιο, το χρώμιο, ο μπετονίτης, ο περλίτης, κλπ. Η υπάρχουσα ελληνική παραγωγή μετάλλων και μεταλλευμάτων καλύπτει μόνο μικρό ποσοστό των αντίστοιχων αναγκών της ΕΟΚ. Με κατάλληλους χειρισμούς στα πλαίσια της Κοινότητας, θα αξιοποιηθούν ανάλογα οι προϋποθέσεις αυτές για την ανάπτυξη του κλάδου και των δυνατοτήτων του.

11.3. Μέτρα Πολιτικής

Στα θεσμικά μέτρα περιλαμβάνονται:

— Η δημιουργία ενός νέου θεσμικού πλαισίου με βασικούς άξονες: την κατοχύρωση του ορυκτού πλούτου σαν εθνική περιουσία και του δικαιώματος της πολιτείας στην έρευνα και εκμετάλλευσή του.

— Ο καθορισμός πλαίσιου συνεργασίας με τρίτους για την εξασφάλιση της αναγκαίας τεχνολογίας και υλικοτεχνικής υποδομής, με κριτήριο το συμφέρον της εθνικής οικονομίας και την κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος.

— Η άμεση υλοποίηση των επιταγών του Συντάγματος του 1975 (έκδοση των απαραίτητων νομοθετικών πράξεων που δίνουν στην πολιτεία αυξημένο δικαίωμα ελέγχου και περιορισμού του δικαιώματος της ιδιοκτησίας των νοιτασματοφόρων περιοχών καθώς και την ευχέρεια να προβαίνει σε κοινωνικοποιημένα ή εθνικοποιημένα σχήματα αξιοποίησης του ορυκτού πλούτου της χώρας).

— Η ίδρυση δημόσιου φορέα εκμετάλλευσης του ορυκτού πλούτου.

— Η σύσταση Δημόσιου Συμβουλίου ορυκτού πλούτου.

— Η τροποποίηση και συμπλήρωση του Μεταλλευτικού και Λατομικού Κώδικα και της λοιπής σχετικής νομοθεσίας κάτω από το πρίσμα του νέου ρόλου της Πολιτείας στη διασφάλιση και την αξιοποίηση του ορυκτού πλούτου της χώρας.

— Η μέριμνα να διασφαλιστούν τα ελληνικά συμφέροντα από τις συνέπειες της προσαρμογής προς το κοινοτικό μεταλλευτικό δίκαιο.

Για τη μεταλλευτική έρευνα προγραμματίζεται:

— Για τα μεταλλεύματα που βρίσκονται σε μεγάλα αποθέματα, οι έρευνες αποσκοπούν στην καταγραφή των πραγματικών αποθεμάτων, την κατάταξή τους σε κλάσεις και τις δυνατότητες αξιοποίησης.

— Για τις ορυκτές ύλες για τις οποίες υπάρχουν σχετικά περιορισμένα αποθέματα, θα ερευνηθεί η εξασφάλιση της τροφοδοσίας βιομηχανικών μονάδων, με εντατικοποίηση.

Για την εμπλουτιστική και μεταλλουργική έρευνα προγραμματίζεται:

— Να αξιοποιηθούν τα άριστα εξοπλισμένα εργαστήρια του Ινστιτούτου Γεωλογικών και Μεταλλευτικών Ερευνών (ΙΓΜΕ), της Γενικής Εταιρείας Μεταλλευτικών Ερευνών και Εκμεταλλεύσεων (ΓΕΜΕΕ), και του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου (ΕΜΠ). Θα γίνουν επίσης οι πρώτες συστηματικές προσπάθειες για την αντιμετώπιση των ιδιότυπων προβλημάτων μεταλλουργικής επεξεργασίας ορισμένων ελληνικών μεταλλευμάτων.

Για την ανάπτυξη της γεωλογικής και κοιτασματολογικής έρευνας προγραμματίζεται:

— Ολοκλήρωση της γεωλογικής χαρτογράφησης σε κλίμακα 1:50.000 και σύνταξη χαρτών σε κλίμακα 1:25.000 ιδιαίτερα σε χώρους με κοιτασματολογικό ενδιαφέρον.

— Εφαρμογή αεροφυσικών μεθόδων διασκόπησης του Ελληνικού χώρου με ταυτόχρονη ερμηνεία των αποτελεσμάτων της και εφαρμογή μοντέρνων μεθόδων τηλεσκόπησης.

— Σύνταξη του γεωχημικού χάρτη της χώρας.

— Σύνταξη προγνωστικών χαρτών, κατ' αρχήν σε μικρή κλίμακα (1:200.000), για τις πρώτες ύλες στις οποίες δίνεται προτεραιότητα.

— Δημιουργία μηχανογραφημένης Τράπεζας Πληροφοριών για τον ορυκτό πλούτο της χώρας. Η Τράπεζα θα περιέχει στοιχεία έρευνας για τα αποθέματα και την παραγωγή, όλων των ελληνικών κοιτασμάτων ορυκτών πρώτων υλών. Θα περιέχει ακόμη στατιστικά στοιχεία της αγοράς των μετάλλων και των βιομηχανικών ορυκτών σε παγκόσμια κλίμακα.

Για την κατάλληλη εκπαίδευση του εργατοτεχνικού προσωπικού και σε συνεργασία με άλλους φορείς:

— Ιδρύονται κατά την περίοδο του Προγράμματος επαγγελματικές σχολές τεχνιτών μεταλλωρύχων και μεταλλουργών σ' όλες τις πόλεις που γειτνιάζουν με τα μεγάλα λατομεία και μεταλλευτικά κέντρα.

— Ιδρύονται σχολές εργοδηγών για την ικανοποιητικότερη στελέχωση των επιχειρήσεων. Η παραγωγή από τις σχολές αυτές καταρτισμένων τεχνιτών και εργοδηγών θα βελτιώσει την παραγωγικότητα των μονάδων, θα μειώσει το κόστος των μεταλλευτικών - μεταλλουργικών προϊόντων και τέλος θα προκαλέσει σοβαρή μείωση των ατυχημάτων που δυστυχώς συμβαίνουν σήμερα στους χώρους δουλειάς.

Τέλος, στο πρόγραμμα αξιοποίησης περιλαμβάνονται:

— Ανάπτυξη και ανανέωση του εξοπλισμού μεταλλείων.

— Εντατικό πρόγραμμα εκμετάλλευσης μαρμάρων, ολυβινίτη και δουνίτη.

— Εντατικοποίηση της παραγωγής βιομηχανικών ορυκτών (άστριοι, χαλαζίες, χαλαζίτες και καολίνη).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12
ΚΑΤΑΣΚΕΥΕΣ

12.1. Διαπιστώσεις και προβλήματα

Οι κατασκευές (κατοικίες, λοιπά κτίρια εκτός κατοικιών και μη-κτιριακά έργα που είναι κυρίως δημόσια έργα) αποτελούν έναν από τους σημαντικότερους κλάδους της οικονομίας. Η συμμετοχή τους στο ΑΕΠ είναι 15,3%, αλλά το ποσοστό τους στις συνολικές επενδύσεις παγίου κεφαλαίου είναι πάνω από 60%. Στις κατασκευαστικές δραστηριότητες απασχολούνται 200—250 χιλιάδες άτομα ενώ ο κλάδος απορροφά πάνω από το 8% της ακαθάριστης αξίας παραγωγής της μεταποίησης. Κατά συνέπεια, η εξέλιξη του τομέα «κατασκευές» είναι καθοριστική για όλη την οικονομία. Στην περίοδο 1952 — 71, το προϊόν των κατασκευών αυξανόταν κατά μέσο ετήσιο όρο 7,1% και συντέλεσε σε μια γρήγορη άνοδο του ΑΕΠ κατά 6,5% ετήσια, κατά μέσο όρο. Στην περίοδο 1972—81 όμως, ο ρυθμός ανόδου του προϊόντος του κλάδου έπεσε στα 3% ετήσια (μέσος όρος) και συντέλεσε ουσιαστικά στην επιβράδυνση του ετήσιου ρυθμού ανόδου του ΑΕΠ στα 4.1%.

Από τις κατηγορίες κατασκευών που συνθέτουν την παραγωγή του κλάδου, το σημαντικότερο ρόλο έχουν οι κατασκευές κατοικιών (50,7% στην πενταετία 1977—81). Από τις υπόλοιπες κατηγορίες, βασικός τομέας είναι τα δημόσια έργα, αν και παρουσιάζουν μιά τάση μείωσης του ρόλου τους (συμμετοχή στις επενδύσεις σε κτίρια και άλλα έργα 19—24,5% την πενταετία 1977—81, έναντι 33% στο σύνολο της εξαετίας 1971—76). Όλες οι κατηγορίες κατασκευών παρουσίασαν, όμως, ιδιαίτερα έντονες διακυμάνσεις την τελευταία δεκαετία, (ιδιαίτερα το 1974, 1977 και 1980) και συνετέλεσαν έτσι καθοριστικά στις ετήσιες απότομες αυξομειώσεις του εθνικού προϊόντος.

Λόγω της σημασίας των κατασκευών στη διαμόρφωση των μακροοικονομικών μεγεθών και στην απασχόληση και επειδή είναι κλάδος επιδεκτικός χειρισμών από μέρους της εκάστοτε κυβέρνησης (μέσω του θεσμικού πλαισίου, των στεγαστικών δανείων και των δημόσιων έργων), χρησιμοποιήθηκαν οι κατασκευές σαν εργαλείο στην άσκηση οικονομικής πολιτικής. Η τακτική αυτή είχε σαν αποτέλεσμα να παραμεληθεί η σημασία του σαν κλάδος παραγωγής αγαθών χρήσιμων για το κοινωνικό σύνολο. Αποτελεί κοινή διαπίστωση μαζικών φορέων, κοινωνικών ομάδων και της Δημόσιας Διοίκησης ότι το κύκλωμα παραγωγής έργων, και στο Δημόσιο και στον Ιδιωτικό τομέα, νοσεί βαριά και ότι οι κατασκευές δεν έχουν διαδραματίσει ουσιαστικά τον κοινωνικό και αναπτυξιακό τους ρόλο. Ο σχεδιασμός και προγραμματισμός ήταν υποβαθμισμένος ή και ανύπαρκτος, ενώ η επιλογή των έργων δεν κάλυπτε ιεραρχημένες κοινωνικές ανάγκες ή προκαθορισμένες αναπτυξιακές επιλογές.

Στο κεφάλαιο αυτό θα επισημανθούν τα προβλήματα του κλάδου και θα διαγραφούν οι στόχοι και επιδιώξεις όπως και τα μέτρα πολιτικής, ειδικότερα για τον τομέα των κατασκευαστικών έργων.

Ένα βασικό πρόβλημα του κλάδου των κατασκευαστικών έργων, όπως εμφανίζεται τα τελευταία χρόνια, είναι η ανεπάρκεια της ζήτησης και, ταυτόχρονα, η ανελαστικότητα της προσφοράς. Η ανεπάρκεια της ζήτησης οφείλεται κατά μεγάλο μέρος στις γενικότερες οικονομικές συνθήκες (περιορισμός των δαπανών του Δημοσίου, μείωση των επενδύσεων όλων των κλάδων). Από την άποψη της προσφοράς πάλι, τα τελευταία χρόνια παρατηρήθηκε σημαντική ανελαστικότητα, δηλαδή η αύξηση του προϊόντος συνοδευόταν από δυσανάλογη αύξηση της τιμής. Η ανελαστικότητα οφείλεται και στη φύση της παραγωγικής διαδικασίας του κλάδου, αλλά, σε σημαντικό βαθμό, και στην έλλειψη προγραμματισμού και στην σποραδικότητα, με την οποία λειτουργεί ο κλάδος. Χαρακτηριστική είναι η απουσία, μέχρι σήμερα, ενιαίας πολιτικής και επιτελικού κέντρου στον τομέα των κατασκευών, αλλά και η ύπαρξη πληθώρας φορέων που εκτελούν δημόσια έργα χωρίς ενιαίες διαδικασίες, όρους, κανονισμούς και προδιαγραφές, ενώ, σ' ό,τι αφορά τις ιδιωτικές κατασκευές, η εποπτεία και ο έλεγχος της πολιτείας δεν είναι ουσιαστικού περιεχομένου.

Υπάρχει ποιοτική και ποσοτική αναντιστοιχία ανάμεσα στο τεχνικό δυναμικό και τις ανάγκες των κατασκευών. Γενικότερα, σε σχέση με το απασχολούμενο εργατικό δυναμικό, παρατηρείται ότι μεγάλο ποσοστό εργαζομένων στον κλάδο έχουν ανεπαρκή επαγγελματική κατάρτιση και, συχνά, η απασχόλησή τους στις κατασκευές αντιμετωπίζεται ευκαιριακά ή σαν ένα μεταβατικό στάδιο. Οι αιτίες του φαινομένου πρέπει να αναζητηθούν, πέρα από την κοινωνική νοοτροπία, στην έλλειψη σταθερότητας στην απασχόληση, στις δυσμενείς συνθήκες δουλειάς και στην έλλειψη ποιοτικών προτύπων και προδιαγραφών στα διάφορα έργα. Αποτέλεσμα των αδυναμιών αυτών είναι η άμεση και έμμεση αύξηση του εργατικού κόστους και η χαμηλή ποιότητα της εργασίας.

Ο μηχανικός εξοπλισμός που χρησιμοποιείται εισάγεται ανεξέλεγκτα, δεν αξιοποιείται κατάλληλα, ξεπερνιέται σύντομα τεχνολογικά ενώ δεν υπάρχει ουσιαστική υποδομή για την ανάπτυξη εφαρμοσμένης έρευνας και εγχώριας τεχνολογίας. Οι αδυναμίες στο κύκλωμα παραγωγής των έργων που απορρέουν από την ανάπτυξη παραδιαδικασιών και κερδοσκοπικών παρακυκλωμάτων, την έλλειψη διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου, την ανεξέλεγκτη παραγωγή και χρήση των υλικών, την αντιπαραγωγική και απρογραμμάτιστη εκμετάλλευση των συντελεστών παραγωγής (ανθρώπινο δυναμικό, υλικά, μηχανικός εξοπλισμός και τεχνολογία, φυσικοί και οικονομικοί πόροι), την ανεπάρκεια και προχειρότητα των μελετών, την αδυναμία κοστολόγησης των έργων και την ελλιπή επίβλεψη και έλεγχο της κατασκευής, αποτυπώνονται έκδηλα στο τελικό προϊόν, με τη διόγκωση στο κόστος κατασκευής, την επιμήκυνση του χρόνου, την υποβάθμιση της ποιότητας και τη χαμηλή απόδοση.

12.2. Αναπτυξιακοί στόχοι

Βασικοί στόχοι του Προγράμματος 1983—1987 είναι από τη μιά, η αύξηση της κατασκευαστικής δραστηριότητας (κυρίως στα έργα υποδομής) που θα οδηγήσει στη βαθμιαία ανάκαμψη του κλάδου και από την άλλη, η ποιοτική άνοδος και η αποτελεσματικότερη λειτουργία του κλάδου στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα.

Τα έργα που θα προωθηθούν στην πενταετία, είναι έργα αναπτυξιακής και κοινωνικής υποδομής που εξυπηρετούν και υλοποιούν τους γενικότερους κοινωνικούς και αναπτυξιακούς στόχους του Πενταετούς. Έτσι, με βάση τις επιλογές για την αποκέντρωση και την περιφερειακή ανάπτυξη και με δοσμένους τους στόχους για διεύρυνση της παραγωγικής βάσης της οικονομίας μας, τα κατασκευαστικά έργα του πενταετούς αφορούν κυρίως την αξιοποίηση των εγχώριων φυσικών και ενεργειακών πόρων, την επέκταση της υποδομής των μεταφορών (οδικά δίκτυα, λιμάνια, αεροδρόμια, σιδηρόδρομοι), της υποδομής του αγροτικού τομέα (εγγειοβελτιωτικά έργα) καθώς και έργα κοινωνικής υποδομής (υδρεύσεις, αποχετεύσεις, βιολογικοί καθαρισμοί λυμάτων, νοσοκομεία, κέντρα υγείας, σχολεία, παιδικοί σταθμοί, λαϊκή κατοικία, πολιτιστικά κέντρα, κλπ.).

Τα έργα αυτά κατανέμονται ανάμεσα στην περιφέρεια και το κέντρο, έτσι ώστε να αντιμετωπιστούν και οι μεγάλες ελλείψεις υποδομής της ελληνικής επαρχίας, αλλά και τα οξυμμένα προβλήματα ποιότητας ζωής των μεγάλων πόλεων.

Στα πλαίσια αυτά θα εφαρμοσθεί ένα μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα μελετών και κατασκευών του δημόσιου τομέα και θα ασκηθεί μία μεσοχρόνια πολιτική, συνεπής με τις επιδιώξεις και τους στόχους της περιφερειακής και χωροταξικής πολιτικής, της πολιτικής κατοικίας, αλλά και με τους γενικότερους στόχους της μακροοικονομικής πολιτικής.

Παράλληλα, θα προωθηθεί η κατασκευαστική δραστηριότητα του ελληνικού τεχνικού δυναμικού στο εξωτερικό, με στόχο την ενίσχυση των εξαγωγών μέσω Τεχνικών Υπηρεσιών, με τη διεύρυνση και αξιοποίηση όλων των δυνατοτήτων που υπάρχουν (σύναψη διακρατικών συμφωνιών, συμμετοχή σε διεθνείς διαγωνισμούς, κλπ.).

Επιδιώκεται επίσης η αποκέντρωση του προγράμματος δημόσιων έργων, με την ανάθεση της πλήρους ευθύνης για την κατάρτιση και εφαρμογή προγραμμάτων νομαρχιακού και τοπικού επιπέδου στους νομούς και στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Επίσης, θα εξασφαλισθεί η άσκηση κοινωνικού ελέγχου στην παραγωγή των δημόσιων έργων καθώς και η ανάπτυξη νέων κοινωνικοποιημένων φορέων παραγωγής έργων, όπως άλλωστε, θα κατοχυρωθεί η σωστή αξιολόγηση των έργων και αξιοποίηση των πόρων.

12.3. Μέτρα πολιτικής

12.3.1. Θεσμικά μέτρα.

Στα πλαίσια του Πενταετούς Προγράμματος θα προωθηθούν βασικές θεσμικές και δομικές αλλαγές, ώστε ο κλάδος των κατασκευών να ευθυγραμμισθεί, σ'ό,τι αφορά τις επιλογές, διαδικασίες και σχέσεις, με την πολιτική για την αυτοδύναμη, ισόμετρη και αποκεντρωμένη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας.

Τα συγκεκριμένα θεσμικά μέτρα που θα υλοποιηθούν στον τομέα των κατασκευών είναι:

1) Η ενίσχυση των κεντρικών επιτελικών λειτουργιών στο χώρο των κατασκευαστικών έργων και η εξυγίανση και εκσυγχρονισμός της διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας των φορέων που θα αναλάβουν την ευθύνη της διαμόρφωσης κατευθυντήριων γραμμών, προγραμματισμού και εποπτείας της κατασκευαστικής δραστηριότητας.

2) Η διαμόρφωση και εφαρμογή νέου και ενιαίου για όλους τους φορείς θεσμικού πλαισίου για την κατασκευή Δημόσιων Έργων.

3) Η διαμόρφωση και εφαρμογή θεσμικού πλαισίου για τα ιδιωτικά έργα.

4) Η εφαρμογή του δημοκρατικού προγραμματισμού, στα πλαίσια του εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού, για την επιλογή των έργων σε τοπικό, νομαρχιακό και περιφερειακό επίπεδο.

5) Η κατοχύρωση της λαϊκής συμμετοχής και του κοινωνικού ελέγχου σ' όλα τα στάδια παραγωγής των έργων. Με τη λαϊκή συμμετοχή θα εξασφαλισθεί η διαφάνεια των διαδικασιών και η προάσπιση του κοινωνικού συμφέροντος.

6) Η προώθηση νέων μορφών φορέων παραγωγής έργων σε συνεταιριστική ή κοινωνικοποιημένη βάση.

7) Η θεσμοθέτηση μητρώων μελετητών και κατασκευαστών, καθώς και η ουσιαστική εφαρμογή των κριτηρίων επιλογής τους για τη μελέτη και κατασκευή των έργων.

8) Η αναβάθμιση του τομέα των μελετών ώστε να εξασφαλιστεί η ποιότητα και η αρτιότητά τους.

9) Η δημιουργία συστήματος κοστολόγησης ώστε να καταστεί δυνατός ο προσδιορισμός του πραγματικού κόστους των έργων, άρα και ο ορθολογικός οικονομικός προϋπολογισμός, προγραμματισμός και έλεγχος.

10) Η θέσπιση προδιαγραφών ποιότητας, η προώθηση της τυποποίησης στα υλικά και τα προϊόντα εξοπλισμού και η εξασφάλιση ουσιαστικού ποιοτικού τους ελέγχου.

11) Η εξασφάλιση της ουσιαστικής επίβλεψης της κατασκευής με τη δημιουργία κλιμακίων επίβλεψης των έργων επί τόπου.

12) Η ανάπτυξη της έρευνας σχετικά με τα υλικά και την τεχνολογία των κατασκευών. Η έρευνα για τα υλικά θα στραφεί αρχικά στις δυνατότητες παραγωγής υλικών με εγχώριες πρώτες ύλες.

13) Η ποσοτική και ποιοτική προσέγγιση της παραγωγής του τεχνικού δυναμικού σε συνάρτηση με τις ανάγκες των κατασκευών. Προώθηση της συνεχούς επιμόρφωσης και συνεχιζόμενης εκπαίδευσης, ώστε το τεχνικό δυναμικό να διατηρεί την επιστημονική του εγκυρότητα και αξιοπιστία.

14) Η βελτίωση του συστήματος χρηματοδότησης της παραγωγής των έργων.

Για την προώθηση ανάληψης κατασκευαστικών έργων στο εξωτερικό, όπου ο απολογισμός της δράσης των ελληνικών εταιρειών δεν έχει αποβεί θετικός, προγραμματίζονται:

Σύσταση φορέα με τη μορφή Α.Ε. υπό την εποπτεία του κράτους για τεχνικά έργα στο εξωτερικό και αξιοποίηση διακρατικών συμφωνιών για την ανάληψη έργων, με στόχο την ενίσχυση των εξαγωγών με ταυτόχρονη προσφορά τεχνικών υπηρεσιών.

12.3.2. Δημόσια Έργα.

Τα Δημόσια Έργα είναι έργα υποδομής που εξυπηρετούν βασικές οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες. Η συμμετοχή τους στο σχηματισμό του προϊόντος του κλάδου των κατασκευών και στις συνολικές επενδύσεις είναι σημαντική στα πλαίσια του Πενταετούς 1983—1987. Τα προγράμματα δημόσιων έργων και μελετών από τους αρμόδιους φορείς περιλαμβάνουν δημόσιες επενδύσεις σε κατασκευές του κράτους, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και λοιπών Ν.Π.Δ.Δ., όπως επίσης και τις επενδύσεις σε κατασκευές των διαφόρων δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών.

Στην περίοδο του Πενταετούς, η κατασκευαστική δραστηριότητα όλων αυτών των φορέων προγραμματίζεται με ρυθμούς σημαντικά ανώτερους από εκείνους των τελευταίων χρόνων. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι, τα δημόσια έργα αρμοδιότητας Υπουργείου Δημοσίων Έργων το 1983 —πρώτο έτος του πενταετούς — προβλέπονται πιστώσεις κατά 38,7% εκείνων του 1982. Με τις υφιστάμενες ελλείψεις της χώρας σε έργα υποδομής και τις μακροοικονομικές προοπτικές πού απαιτούν αύξηση των επενδύσεων, τα δημόσια έργα θα παίξουν πρωταρχικό ρόλο στην ανάκαμψη της οικονομίας.

Στο μεσοχρόνιο πρόγραμμα έχουν καταγραφεί τα συνεχιζόμενα έργα ενώ έχει γίνει επεξεργασία και ιεράρχηση των διαφόρων εναλλακτικών λύσεων για νέα έργα, κατά κλάδους και περιφέρειες στα πλαίσια της χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής. Από αυτό το πρόγραμμα έργων, θα υλοποιηθούν στην πενταετία όλα εκείνα τα έργα που χαρακτηρίσθηκαν σαν υψηλής προτεραιότητας και αρκετά από εκείνα πού έχουν πιο χαμηλή προτεραιότητα. Το μέγεθος των διαθέσιμων πόρων και οι μακροοικονομικές εξελίξεις θα υπαγορεύσουν το πρόσθετο ποσοστό έργων πού θα εκτελεσθούν.

Τα δημόσια έργα που εντάσσονται στο πενταετές πρόγραμμα κατανέμονται κατά κλάδους ως εξής:

1. Οδικό Δίκτυο.

Η έμφαση στο πρόγραμμα δίνεται:

α. Στη βελτίωση των βασικών αξόνων της χώρας με κριτήρια τη μεγάλη κυκλοφορία και την ασφάλεια της κυκλοφορίας από ατυχήματα,

β. Στη συντήρηση των σημερινών δικτύων, την ανανέωση οδοστρωμάτων και τις τοπικές βελτιώσεις.

γ. Στις παρακάμψεις πόλεων και οικισμών.

δ. Στη βελτίωση του επαρχιακού δικτύου και στην εξασφάλιση μόνιμης σύνδεσης για όλους τους οικισμούς της χώρας.

Με τη σημερινή κατάσταση του εθνικού οδικού δικτύου, ένας ρυθμός επενδύσεων ακόμα και 50% υψηλότερος του σημερινού δεν αρκεί για να καλυφθούν οι ανάγκες της επόμενης 20ετίας. Για να καλυφθούν αυτές οι ανάγκες, σε μέτριο βαθμό, απαιτείται ένας ρυθμός επενδύσεων διπλάσιος του σημερινού ενώ, ένας ρυθμός τριπλάσιος του σημερινού, που χρειάζεται για ένα ικανοποιητικό δίκτυο, είναι ανέφικτος λόγω απαγορευτικού κόστους.

2. Συγκοινωνιακά Έργα Πρωτεύουσας — Θεσσαλονίκης.

Οι βασικοί στόχοι του προγράμματος είναι η βελτίωση των κυκλοφοριακών συνθηκών της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, η αποφυγή συμφορήσεων οδικών τμημάτων και η μείωση ατμοσφαιρικής και περιβαλλοντικής ρύπανσης.

Τα συγκοινωνιακά έργα περιοχής Αθηνών στο πλαίσιο του Ρυθμιστικού Σχεδίου, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνουν:

α. Εσωτερικό και εξωτερικό δακτύλιο και παράκαμψη πόλης, με ισόπεδα έργα και ανισόπεδους κόμβους.

β. Νέες ακτινωτές αρτηρίες και βελτιώσεις υφισταμένων καθώς και συνδέσεις μεταξύ των δύο δακτυλίων και της παράκαμψης.

γ. Εκσυγχρονισμό της σηματοδότησης όλου του λεκανοπεδίου.

δ. Βελτίωση κυκλοφοριακών αξόνων στην περιοχή Πειραιά.

Στη Θεσσαλονίκη, στα πλαίσια του Ρυθμιστικού Σχεδίου της πόλης, έχουν επιλεγεί έργα που περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τα εξής:

α. Ολοκλήρωση νέας διαγωνίου της πόλης.

β. Ανατολική περιφερειακή οδό.

γ. Διανοίξεις οδών, όπως η δυτική είσοδος της πόλης.

δ. Εκσυγχρονισμό σηματοδότησης.

3. Λιμάνια.

Ο προβλεπόμενος ρυθμός δημόσιων επενδύσεων σε λιμάνια θα αποβλέπει στην κατασκευή έργων υψηλής προτεραιότητας. Παρόλα αυτά ο ρυθμός θα είναι υπερδιπλάσιος του σημερινού. Μέσα σ' αυτά τα πλαίσια θα προωθηθούν εγκαταστάσεις μοναδοποιημένων (CONTAINERS) φορτίων εκτός του Πειραιά και στα κύρια διαμετακομιστικά λιμάνια (Θεσσαλονίκη, Πάτρα, Ηράκλειο, Καλαμάτα). Θα αναπτυχθούν τα λιμάνια Λαυρίου και Ραφήνας για την αποσυμφόρηση του Πειραιά και θα δημιουργηθεί για κοινωνικούς λόγους από ένα λιμάνι σε κάθε νησί που να καλύπτει τις βασικές τους συγκοινωνιακές ανάγκες. Επίσης προωθούνται λιμενικά έργα στο Βόλο και την Ηγουμενίτσα.

4. Ύδρευση — Αποχέτευση.

Στην περιοχή της πρωτεύουσας, 95% των αναγκών ύδρευσης περίπου καλύπτονται επαρκώς ενώ, στην υπόλοιπη χώρα, τούτο ισχύει μόνο για το 55%. Το αποχετευτικό δίκτυο, στην πρωτεύουσα εξυπηρετεί το 60% του πληθυσμού και στην υπόλοιπη χώρα το 30% μόνο. Εκτός από ελάχιστες εξαιρέσεις, υπάρχει παντελής έλλειψη εγκαταστάσεων καθαρισμού λυμάτων. Στην πενταετία, οι στόχοι είναι:

— Προώθηση θεσμών και μέτρων για την προστασία των υδάτινων πόρων της χώρας και την ορθολογική τους διαχείριση.

— Σωστός προγραμματισμός των έργων και προώθηση των διαδικασιών για καλύτερη εκμετάλλευση των εγχώριων δυνατοτήτων στην παραγωγή υλικών και στη χρησιμοποίησή τους καθώς και στην επιλογή και ανάπτυξη τεχνολογίας.

Ειδικότερα θα επιδιωχθούν τα εξής:

α. Βελτίωση των συνθηκών ύδρευσης στις προβληματικές περιοχές.

β. Εξασφάλιση εφεδρικών πηγών υδροληψίας σε αναπτυσσόμενες περιοχές.

γ. Κατασκευή των πιο αναγκαίων έργων αντιπλημμυρικής προστασίας.

δ. Κατασκευή δικτύων αποχέτευσης και εγκαταστάσεων επεξεργασίας λυμάτων στα αστικά κέντρα.

ε. Κατασκευή έργων αποχέτευσης στους μικρούς οικισμούς.

5. Εγγειοβελτιωτικά Έργα.

Το πενταετές πρόγραμμα εγγειοβελτιωτικών έργων, αναφέρεται σε έργα ευρύτερης οικονομικής, κοινωνικής και αγροτικής σημασίας και είναι εναρμονισμένο με το Πενταετές Πρόγραμμα ανάπτυξης καλλιεργειών του αγροτικού τομέα. Τα έργα που έχουν ενταχθεί στο Πενταετές, υπολογίζεται

ότι θα αρδεύουν εκτάσεις σε περιοχές και για προϊόντα που κρίνονται σημαντικά. Ιδιαίτερη βαρύτητα θα δοθεί στη συντήρηση και την αποδοτική χρησιμοποίηση των υπαρχόντων έργων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 13
ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ — ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ

13.1. Εισαγωγή

Οι μεταφορές, πέρα από το ρόλο τους στην εξυπηρέτηση των άλλων κοινωνικοοικονομικών δραστηριοτήτων, αποτελούν και ένα σημαντικό οικονομικό κλάδο. Σύμφωνα με τα εθνικολογιστικά στοιχεία, οι μεταφορές στην περίοδο 1971-81 απορρόφησαν το 17,6% των συνολικών επενδύσεων της χώρας (25,0% των δημοσίων και 14,9% των ιδιωτικών), ενώ η άμεση απασχόληση στον τομέα, το 1981. υπολογίζεται ότι ήταν της τάξης των 250.000 ατόμων. Παράλληλα, το προϊόν του κλάδου συμβάλλει κατά 6% στο σχηματισμό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ).

Τα σημαντικότερα από τα, γενικής φύσης, προβλήματα, που αντιμετωπίζονται στις μεταφορές, είναι εκείνα που πηγάζουν από την απρογραμμάτιστη και ασυντόνιστη ανάπτυξη και την ενεργοβόρα δραστηριοποίηση του τομέα. Το μεταφορικό έργο εκτελείται σήμερα αγνοώντας την οικονομικότερη, ασφαλέστερη, ταχύτερη και λιγότερο ενεργοβόρα οδό. Από τα ειδικά προβλήματα, τα πιό σημαντικά αφορούν το κυκλοφοριακό της Αθήνας και σε μικρότερο βαθμό των άλλων αστικών κέντρων, την κακή κατάσταση των σιδηροδρόμων, με έμφαση στην κακή υποδομή τους και τη χαμηλή ποιότητα των υπηρεσιών στις διανησιωτικές μεταφορές.

Οι βασικοί στόχοι ενός συντονισμένου προγράμματος μεταφορών μπορούν να συνοψιστούν στις παρακάτω θεωρήσεις - προσανατολισμούς, που με τη σειρά τους δείχνουν και την πολυδιάστατη επιρροή του συστήματος μεταφορών πάνω στην κοινωνικοοικονομική και χωροταξική πολιτική:

- Συμμετοχή των μεταφορών στην εξυπηρέτηση της οικονομικής πολιτικής με παράλληλη προσπάθεια για την αύξηση της παραγωγικότητάς τους.
- Συνεισφορά των μεταφορών σε μία ορθολογική χωροθέτηση των δραστηριοτήτων μέσα από μία αρμονική και ισόβαρη ανάπτυξη των περιοχών της Χώρας.
- Εναρμόνιση με τους στόχους της ενεργειακής πολιτικής.
- Συνεισφορά των μεταφορών στη λειτουργία των αστικών κέντρων με αποτέλεσμα τη βελτίωση της ποιότητας ζωής, εργασίας, διασκέδασης και μόρφωσης.
- Εναρμόνιση με τους στόχους της περιβαλλοντικής πολιτικής.

Για την πραγματοποίηση των παραπάνω στόχων, είναι αναγκαία η δημιουργία ενός θεσμικού και οργανωτικού πλαισίου αναθεώρησης της σημερινής κατάστασης. Οι μεταφορές σήμερα αντιμετωπίζονται ασυντόνιστα, ανάλογα με το μέσο. Αυτό έχει σαν άμεσο επακόλουθο τη σπατάλη πόρων, τη μείωση της παραγωγικότητας και τελικά τη σημαντική πτώση του επιπέδου εξυπηρέτησης.

Η χάραξη πολιτικής στα πλαίσια του Πενταετούς για τον τομέα των μεταφορών δεν μπορεί, από τη φύση του αντικειμένου, να δώσει λύση σε όλα τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μεταφορές. Μπορεί όμως να δημιουργήσει την πρώτη σταδιακή, οργανωτική και θεσμική αλλαγή, που, συνοδευόμενη από ορισμένες ελάχιστες παρεμβάσεις υποδομής και τροχαίου υλικού, θα αποτελέσει το προοίμιο ενός μακροπρόθεσμου προγραμματισμού που θα υλοποιήσει τους στόχους που προαναφέρθηκαν.

13.2. Αστικές μεταφορές

Διαπιστώσεις — Προβλήματα.

Η συσσώρευση πληθυσμιακών ομάδων στο λεκανοπέδιο της Αττικής αποτέλεσε τη βασική παράμετρο δημιουργίας του κυκλοφοριακού προβλήματος της πρωτεύουσας που, σε συνδυασμό με το «νέφος», αποτελεί το οξύτερο και δυσκολότερο στην αντιμετώπισή του πρόβλημα μεταφορών στην Ελλάδα. Η πληθυσμιακή αυτή αύξηση συνοδευόμενη από την κατά 11% (δεκαετία 70—80) μέση ετήσια αύξηση των ιδιωτικής χρήσης αυτοκινήτων, μέσα σ' ένα σχεδόν αμετάβλητο πολεοδομικό ιστό, είχε σαν αποτέλεσμα μια σειρά σοβαρών επιπτώσεων. Αυτές συνοψίζονται στην αύξηση των κυκλοφοριακών φόρτων, στον πολλαπλασιασμό των ωρών αιχμής, στη μείωση της μέσης εμπορικής ταχύτητας και, τελικά, στον πολλαπλασιασμό των σημείων συμφόρησης καθώς και στη μείωση του ενεργού πλάτους οδοστρώματος του αστικού οδικού δικτύου (κατάληψη από σταθμευμένα οχήματα). Τα επακόλουθα αυτών των αλλαγών στο χαρακτήρα και την προσφερόμενη εξυπηρέτηση των δημόσιων συγκοινωνιών, μαζί με την ανταγωνιστικότητα των μεταφορικών μέσων συνοψίζονται στην έλλειψη άνεσης, έλλειψη αξιοπιστίας δρομολογίων και στους μεγάλους χρόνους διαδρομής, που δρουν σαν αντικίνητρα στη χρήση τους. Έτσι, ενώ οι προσφερόμενες θέσεις μαζικών μέσων μεταφοράς παρουσιάζουν ετήσιο ρυθμό αύξησης 6% την τελευταία τριετία μαζί με αλλαγές του τροχαίου υλικού που αυξάνει την ελκυστικότητα των μέσων (το 70% των λεωφορείων είναι καινούργια), εμφανίζεται μία πτώση στη χρήση των δημόσιων μέσων με ρυθμό 4,4% το χρόνο (1970—1980). Το μεταφορικό έργο των δημόσιων μέσων μεταφοράς καρπούνται τόσο τα ιδιωτικής χρήσης αυτοκίνητα όσο και τα ταξί, που η είσοδός τους στο κύκλωμα κάνει δυσμενέστερες τις παραμέτρους εκείνες που αποθαρρύνουν τη χρήση των δημόσιων μέσων μεταφοράς. Τα παραπάνω μαζί με την έλλειψη καλής οργάνωσης, που αντικατοπτρίζονται στην υπολειτουργία του τροχαίου υλικού, οδηγούν σε ελλειμματικές χρήσεις. Την εξέλιξη του κυκλοφοριακού συστήματος της Αθήνας ακολουθούν πιστά, η Θεσσαλονίκη με την Πάτρα ενώ οι υπόλοιπες πόλεις της Ελλάδας, σε μικρότερο βαθμό, βαδίζουν προς τη δημιουργία των ίδιων δυσμενών παραμέτρων.

Στόχοι.

Οι στόχοι του προγράμματος είναι οι εξής:

α. Δημιουργία χωροταξικών και πολεοδομικών συνθηκών που θα ανακόψουν τη δυσμενή εξέλιξη των εξωγενών, προς το κυκλοφοριακό σύστημα, παραμέτρων.

β. Δημιουργία συνθηκών για την ορθολογική κατανομή του αστικού επιβατικού έργου, με έμφαση στην ενεργειακή και περιβαλλοντική πολιτική.

γ. Βελτίωση του επιπέδου εξυπηρέτησης στα δημόσια μέσα μεταφοράς.

δ. Συντονισμένη αντιμετώπιση των αστικών κυκλοφοριακών προβλημάτων από τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσα σ' ένα νέο θεσμικό πλαίσιο.

Μέτρα.

Η υλοποίηση των στόχων απαιτεί μια σειρά από θεσμικά μέτρα και επενδύσεις, τοποθετημένα σε πρώτη προτεραιότητα για την πενταετία, που είναι τα εξής:

Θεσμικά.

α. Δημιουργία του απαραίτητου πλαισίου συντονισμού των αστικών συγκοινωνιών από την τοπική αυτοδιοίκηση (δημοτικοποίηση).

β. Δημιουργία πλαισίου ενιαίας αντιμετώπισης του μεταφορικού έργου της πρωτεύουσας για το συντονισμό των δημόσιων φορέων, με πρώτο στάδιο την εξειδίκευση του κάθε φορέα ανά είδος μεταφορικού μέσου (ηλεκτρικά λεωφορεία, θερμικά λεωφορεία, ηλεκτρικός σιδηρόδρομος).

γ. Δημιουργία του κατάλληλου πλαισίου για την καλύτερη οργάνωση και εκμετάλλευση του μεταφορικού έργου με άμεσο αποτέλεσμα τη μείωση του κόστους ανά μεταφερόμενο επιβάτη.

δ. Δημιουργία πλαισίου για την εκπαίδευση του πλεονάζοντος προσωπικού σε ειδικεύσεις στις οποίες υπάρχουν ελλείψεις.

ε. Δημιουργία συστήματος ταχείας προσαρμογής στη ζήτηση, για την αύξηση της απόδοσης του υπάρχοντος τροχαίου υλικού.

Επενδύσεις.

α. Ολοκλήρωση της αλλαγής του τροχαίου υλικού λεωφορείων, τραίνων και τρόλλεϋ.

β. Ολοκλήρωση της υποδομής υποστήριξης του τροχαίου υλικού (αμαξοστάσια, δίκτυα).

γ. Επέκταση στα συστήματα που ολοκληρώνουν την εύρυθμη λειτουργία του υφιστάμενου τροχαίου υλικού και δικτύου (στέγαστρα, συστήματα ελέγχου, σήμανση, σηματοδότηση).

δ. Ολοκλήρωση του εσωτερικού και εξωτερικού δακτυλίου της Αθήνας, ακτινωτών και άλλων οδικών αρτηριών.

13.3. Υπεραστικές μεταφορές

1. Διαπιστώσεις - Προβλήματα.

Οι υπεραστικές επιβατικές μεταφορές εξυπηρετούνται από τα ιδιωτικής χρήσης αυτοκίνητα, τα υπεραστικά λεωφορεία, το σιδηρόδρομο, το αεροπλάνο και το πλοίο. Μέσα σ' ένα πλαίσιο ανταγωνισμού που αφορά κυρίως το κόμιστρο και το χρόνο διαδρομής, κάθε φορέας μεταφορών προσπαθεί να αποκτήσει το μεγαλύτερο κομμάτι της αγοράς που διευρύνεται. Το μεγαλύτερο μέρος αυτής της διεύρυνσης απορροφάται από το ιδιωτικής χρήσης αυτοκίνητο, ενώ τα υπεραστικά λεωφορεία και ο σιδηρόδρομος παρουσιάζουν μικρές διακυμάνσεις σε ετήσια βάση. Το αεροπλάνο εμφανίζει μια αυξητική τάση που οφείλεται σε γεωγραφικές ιδιομορφίες της χώρας. Η ασυντόνιστη λειτουργία των μέσων μεταφοράς έχει οδηγήσει στην ανορθολογική κατανομή τους στο μεταφορικό έργο, με άμεσα επακόλουθα τη σπατάλη πόρων και τη χαμηλή απόδοση του τροχαίου ή εναέριου υλικού.

Τα προηγούμενα, σε συνδυασμό με την κακή οργάνωση των φορέων, οδηγούν στην, χαμηλής ποιότητας, ανισομερή εξυπηρέτηση των διαφόρων περιοχών της χώρας που, με τη σειρά τους, αναπτύσσονται ή υποβαθμίζονται ανάλογα με την απόστασή τους από τους βασικούς άξονες μεταφοράς. Η υπεραστική εμπορευματική μεταφορά ακολουθεί την εξέλιξη της επιβατικής.

Η οργανωτική αδυναμία στον τομέα των εσωτερικών εμπορευματικών μεταφορών φτάνει ως την έλλειψη στοιχείων μεταφερόμενου προϊόντος από τα φορτηγά αυτοκίνητα που έχουν και τη μεγαλύτερη μερίδα (περίπου 90%) στην εσωτερική αγορά. Στο σιδηροδρομικό δίκτυο η έλλειψη διπλής γραμμής, ηλεκτροδότησης, σηματοδότησης και επικοινωνίας συνδυασμένες με τη φτωχή χάραξη, δημιουργεί πτώση της μέσης εμπορικής ταχύτητας. Στο οδικό δίκτυο υπάρχουν αδυναμίες, ιδιαίτερα στα τμήματα σύνδεσης Δυτικής - Ανατολικής Ηπειρωτικής Ελλάδας, με επακόλουθο την οδική ανασφάλεια και το χαμηλό επίπεδο εξυπηρέτησης. Στο χώρο των αερομεταφορών, που εξυπηρετούνται από 15 διεθνείς και 18 εσωτερικής κυκλοφορίας αερολιμένες, υπάρχει σαφής έλλειψη οργανωτικής και υλικοτεχνικής υποδομής με επακόλουθο τη χαμηλή εξυπηρέτηση. Στο χώρο των θαλάσσιων μεταφορών, που εξυπηρετούνται από 50 περίπου οργανωμένους λιμένες, εμφανίζονται ουσιαστικές αδυναμίες τόσο θεσμικού περιεχομένου όσο και υποδομής (εξωτερικά λιμενικά έργα, αποθηκευτικοί χώροι, μηχανισμοί φορτοεκφόρτωσης) που περιορίζουν τις δυνατότητες των λιμένων.

Τα παραπάνω προβλήματα συνοδεύονται από την απουσία συνολικού τρόπου συνδυασμού μεταφορικών μέσων και από την αδυναμία κεντρικού συντονισμού.

2. Στόχοι.

Στην περίοδο του προγράμματος επιδιώκεται:

α. Θεσμικό πλαίσιο που θα εξασφαλίζει το συντονισμό των φορέων υπεραστικών μεταφορών και τον αποδοτικό συνδυασμό των μέσων μεταφοράς.

β. Δημιουργία συνθηκών που θα έχουν άμεση θετική επίπτωση στην υλοποίηση της ενεργειακής πολιτικής.

γ. Βελτίωση του επιπέδου εξυπηρέτησης με έμφαση στην περιφέρεια.

δ. Θέσπιση διαχειριστικών κριτηρίων και μεθόδων οργάνωσης που θα οδηγούν στη μείωση του κόστους ανά μονάδα μεταφορικού έργου.

ε. Δημιουργία προϋποθέσεων για την πραγματοποίηση σιδηροδρομικού κορμού υψηλής χωρητικότητας με τροφοδότηση από το οδικό δίκτυο.

3. Μέτρα πολιτικής.

Τα μέτρα, που θα υλοποιήσουν τους παραπάνω στόχους και έχουν προτεραιότητα για την πενταετία, λεπτομερέστερα είναι:

Θεσμικά.

α. Δημιουργία του απαραίτητου πλαίσιου συντονισμού όπου η συμμετοχή των εργαζομένων στις μεταφορές και των εξυπηρετούμενων απ' αυτές θα είναι καθοριστική.

β. Δημιουργία πλαίσιου οργάνωσης που θα καθιστά τα μέσα μεταφοράς ελκυστικά, με την εκμετάλλευση του μέγιστου των δυνατοτήτων τους.

γ. Δημιουργία πλαίσιου κοινωνικού ελέγχου των υπεραστικών οδικών επιβατικών μεταφορών.

δ. Δημιουργία πλαίσιου συνδυασμού μεταφορικών μέσων με άριστο κριτήριο της ευβέλειας κάθε μέσου για την οικονομικότερη διακίνηση της μονάδας μεταφορικού έργου.

στ. Δημιουργία πλαίσιου επιμόρφωσης στο φορέα εναέριας μεταφοράς (Ολυμπιακή Αεροπορία) για την εξειδίκευση του προσωπικού και την καλύτερη κατανομή του στις υπηρεσίες.

ε. Δημιουργία και κίνητρα για την σωστότερη συνεταιριστική οργάνωση των οδικών εμπορευματικών και των ακτοπλοϊκών, επιβατικών και εμπορευματικών μεταφορών.

ζ. Συνδυασμός εναέριων και θαλάσσιων μέσων μεταφοράς για την ταχύτερη εξυπηρέτηση των νησιών που δεν έχουν αεροπορική κάλυψη.

Επενδύσεις.

Για το οδικό δίκτυο:

α. Βελτίωση χάραξης υπάρχοντος οδικού δικτύου.
β. Συντήρηση υπάρχοντος οδικού δικτύου.
γ. Δημιουργία νέων οδικών αρτηριών.

Για το σιδηρόδρομο:

α. Υλοποίηση βελτιώσεων, τροποποιήσεων στο σιδηροδρομικό δίκτυο και ειδικά στους βασικούς άξονες Αθήνα — Θεσσαλονίκη — Ειδομένη και Θεσσαλονίκη — Αλεξανδρούπολη — Ορμένιο, για την αύξηση της μέσης εμπορικής ταχύτητας (βελτίωση χάραξης, ηλεκτροδότηση, σηματοδότηση).
β. Τροχαίο υλικό.
γ. Υποδομή υποστήριξης τροχαίου υλικού.
δ. Πορθμείο Βόλου — Μ. Ανατολής (συνδυασμένες μεταφορές).
ε. Εξασφάλιση ισόπεδων διαβάσεων για τη βελτίωση της ασφάλειας.

Για τα υπεραστικά:

α. Κίνητρα για επενδύσεις σε σταθμούς υπεραστικών ΚΤΕΛ.
β. Κίνητρα για επενδύσεις σε εμπορευματικούς σταθμούς φορτηγών.

Για τις αερομεταφορές:

α. Βελτίωση, εξοπλισμοί των νησιωτικών και παραμεθορίων αεροδρομίων.

β. Βελτίωση, αναθεώρηση στόλου και δρομολογίων της Ολυμπιακής Αεροπλοΐας με κοινωνικά και διαχειριστικά κριτήρια για την εξυπηρέτηση των νησιών.

γ. Κτίρια και εξοπλισμός εδάφους.

Για τα λιμάνια:

α. Βελτίωση του εξοπλισμού φορτοεκφόρτωσης των νησιώτικων λιμανιών.

β. Έργα για τη λειτουργική εξυπηρέτηση των λιμανιών.

γ. Μικρά λιμενικά έργα.

Για το περιβάλλον:

Επεμβάσεις για την προστασία του περιβάλλοντος από τη ρύπανση και το θόρυβο μεγάλων τερματικών εγκαταστάσεων (αεροδρόμια, λιμάνια, σταθμοί λεωφορείων).

13.4. Διεθνείς μεταφορές

1. Διαπιστώσεις - Προβλήματα.

Οι διεθνείς επιβατικές μεταφορές εξυπηρετούνται από το ιδιωτικής χρήσης αυτοκίνητο, το τουριστικό λεωφορείο, τον σιδηρόδρομο, το αεροπλάνο και το πλοίο. Το μεγαλύτερο μέρος στις διεθνείς επιβατικές μετακινήσεις καλύπτεται από το αεροπλάνο. Τα τουριστικά λεωφορεία ιδιωτικής χρήσης εκτελούν επιβατικές μεταφορές χωρίς ουσιαστικό έλεγχο, γεγονός που δεν διασφαλίζει ούτε την αποτελεσματικότητά τους αλλά ούτε και την συναλλαγματοφόρα απόδοσή τους. Λειτουργούν, τις περισσότερες φορές, έξω από τις διμερείς - διακρατικές συμβάσεις που σαφώς καθορίζουν τις τακτικές, έκτακτες ή ειδικές μεταφορές. Παράλληλα, μικρό μέρος του μεταφορικού έργου εκτελεί ο ΟΣΕ κάτω από κρατικό έλεγχο.

Οι σιδηροδρομικές διεθνείς επιβατικές μετακινήσεις περιορίζονται πολύ από την ποιότητα τόσο του Γιουγκοσλαβικού όσο και του Ελληνικού δικτύου και τροχαίου υλικού. Ο χιλιομετρικός φόρτος σε επιβάτες μειώνεται, με ετήσιο ρυθμό της τάξης του 8%.

Στις αεροπορικές μεταφορές που αποτελούν το βασικό τρόπο μετακίνησης από και προς την Ελλάδα, η συμμετοχή του Εθνικού μεταφορέα δεν είναι ικανοποιητική. Οι ελλείψεις στην πολιτική τιμών, στην εμπορική πολιτική και στη σωστή εκμετάλλευση του εναέριου υλικού οδηγούν στη φθίνουσα συμμετοχή του φορέα στο σύνολο των αεροπορικών μεταφορών από και προς την Ελλάδα. Παράλληλα, η αυξανόμενη, ιδίως στην περίοδο τουριστικής αιχμής, κίνηση «τσάρτερς» στην οποία η Ο.Α. δεν συμμετέχει, αφαιρεί μια ουσιαστική ευκαιρία ανατροπής της σημερινής κατάστασης.

Στις διεθνείς εμπορευματικές μεταφορές, το προβάδισμα έχει το πλοίο ακολουθούμενο από το φορτηγό όχημα, το σιδηρόδρομο και το αεροπλάνο. Ειδικότερα στις οδικές μεταφορές, η έλλειψη οργανωτικής δομής οδηγεί στην υπολειτουργία του τροχαίου υλικού (3.525 οχήματα πραγματοποίησαν μόνο 36.753 εξόδους) με άμεσο επακόλουθο την αύξηση του κομίστρου. Η περιστασιακή αντιμετώπιση της εμπορευματικής ζήτησης, η έλλειψη ναύλου επιστροφής και η κακή χρήση των πολυμερών αδειών είναι τα κύρια αρνητικά χαρακτηριστικά του τομέα των διεθνών εμπορευματικών μεταφορών. Αξίζει να σημειωθεί ότι συνδυασμένη μεταφορά γίνεται μόνο στα οδικά πορθμεία Βόλου - Συρίας και Ηγουμενίτσας ή Πάτρας - Ιταλίας.

Η σιδηροδρομική εμπορευματική μεταφορά, για λόγους που έχουν σχέση με τη διεθνή πολιτική κομίστρου, είναι λιγότερο ελκυστική ενώ οι περιορισμοί της είναι ακριβώς οι ίδιοι με εκείνους των υπεραστικών μεταφορών (κακό δίκτυο, μικρές ταχύτητες, λίγα δρομολόγια).

Η αεροπορική εμπορευματική μεταφορά, για σημαντικής αξίας προϊόντα, αποτελεί αντικείμενο εκμετάλλευσης των ξένων εταιρειών, μια και η οργάνωση, η υποδομή και το εναέριο υλικό του CARGO της Ο.Α. βρίσκονται σε εμβρυακό στάδιο.

Τα παραπάνω συνδυασμένα με την έλλειψη γενικής πολιτικής του ρόλου της Ελλάδας στο διεθνές εμπόριο, και ειδικά με την Μέση Ανατολή και Βόρειο Αφρική, αποτελούν τα βασικά προβλήματα στις διεθνείς εμπορευματικές μεταφορές.

2. Στόχοι.

Στην περίοδο του προγράμματος επιδιώκεται:

α. Καθορισμός πλαίσιου για τη μεγαλύτερη απόδοση του τροχαίου ή εναέριου υλικού.

β. Θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των φορέων διεθνών επιβατικών ή εμπορευματικών μεταφορών.

γ. Οργανωτικό πλαίσιο για τις συνδυασμένες λειτουργίες μεταφορών.

δ. Καθορισμός πλαίσιου διαμετακομιστικής πολιτικής.

3. Μέτρα πολιτικής.

Για την υλοποίηση των στόχων απαιτείται σειρά από θεσμικά μέτρα που λεπτομερέστερα αναλύονται παρακάτω:

Για τα τουριστικά λεωφορεία:

α. Δημιουργία πλαίσιου χορήγησης άδειας τουριστικού λεωφορείου.

β. Κίνητρα για τη δημιουργία κοινοπραξιών με τη συμμετοχή του κράτους.

Για την αερομεταφορά:

γ. Αναθεώρηση της πολιτικής τιμών και της εμπορικής πολιτικής.

δ. Χρησιμοποίηση της Ολυμπιακής Τουριστικής για την εξυγίανση του κυκλώματος των πρακτορείων.

ε. Χρησιμοποίηση της Ολυμπιακής Αεροπλοΐας για την εκτέλεση πτήσεων «τσάρτερς».

στ. Ανακατανομή και αναδόμηση του στόλου της Ο.Α. για την καλύτερη προσαρμογή του στη ζήτηση, με άμεσο αποτέλεσμα, τη μεγαλύτερη απόδοση του εναέριου υλικού.

ζ. Οργανωτική και διαρθρωτική αλλαγή στο πλαίσιο λειτουργίας.

η. Οργανωτική αναδιάρθρωση του εμπορευματικού τομέα της Ο.Α.

Για τα φορτηγά οχήματα:

θ. Καθορισμός πολιτικής κομίστρου.

ι. Κίνητρα για την συνεταιριστική οργάνωση των μεταφορέων.

ια. Οργανωτική διάρθρωση που θα εκμεταλλεύεται τις άδειες, διμερείς ή πολυμερείς, στον υψηλότερο βαθμό.

13.5. Κρατική οργάνωση οδικών μεταφορών

Εκτός από τα παραπάνω, που αναφέρονται στους τρείς βασικούς τομείς μεταφορών, υπάρχουν ορισμένα ειδικά θέματα που αναφέρονται στις οργανωτικές αδυναμίες της κρατικής μηχανής για άμεση επέμβαση και καλύτερο έλεγχο στα κυκλώματα χορήγησης αδειών οδήγησης και κυκλοφορίας καθώς και στη δημιουργία εύρρυθμου συστήματος ποινολογίου οδηγών και κέντρων τεχνικού ελέγχου οχημάτων. Σχετικά με αυτά τα θέματα στην περίοδο του προγράμματος επιδιώκεται:

α. Αύξηση της οδικής ασφάλειας και μείωση των τροχαίων ατυχημάτων.

β. Μείωση της ρύπανσης και της ηχορύπανσης.

δ. Υποβοήθηση των διεθνών μεταφορών.

ε. Βελτίωση της ποιότητας εξυπηρέτησης των πολιτών.

Για την υλοποίηση των παραπάνω στόχων απαιτούνται τα εξής θεσμικά μέτρα.

α. Δημιουργία του απαραίτητου θεσμικού πλαισίου για την συνολική αντιμετώπιση του κυκλώματος που συνδέεται με τη χορήγηση άδειας οδήγησης.
β. Δημιουργία του απαραίτητου θεσμικού πλαίσιου για την εφαρμογή ποινολογίου οδηγών.

Επίσης στην περίοδο 1983—87 προγραμματίζονται τα εξής επενδυτικά έργα.

α. Μελέτη — κατασκευή 58 κέντρων τεχνικού ελέγχου στην Ελλάδα.
β. Υποδομή μηχανοργάνωσης για την εξυπηρέτηση του αρχείου αδειών οδήγησης — κυκλοφορίας.
γ. Υποδομή μηχανοργάνωσης για το ποινολόγιο οδηγών (POINT SYSTEM).

13.6. Επικοινωνίες

Αν και η σημερινή πυκνότητα στις τηλεφωνικές συνδέσεις καθώς και ο αυτοματισμός του συστήματος έχουν βελτιωθεί, εντούτοις υπάρχει ανικανοποίηση ζήτηση που ανταναχλάται στις περισσότερες από 700.000 εκκρεμείς αιτήσεις. Η αναμονή, μέχρι και πέντε χρόνια, για την παροχή ή μεταφορά τηλεφώνου θεωρείται σημαντική αδυναμία για τις τηλεπικοινωνίες.

Σημαντική αδυναμία είναι επίσης η χαμηλή ποιότητα της τηλεπικοινωνιακής εξυπηρέτησης ανάμεσα στις διάφορες περιοχές της χώρας και ειδικότερα στις ώρες και τις εποχές αιχμής. Αυτό οφείλεται κυρίως στις αδυναμίες που παρατηρούνται σ' ορισμένα σημεία του όλου συστήματος της υποδομής και στα διαφορετικά τηλεπικοινωνιακά συστήματα που έχουν εγκατασταθεί κατά καιρούς από τον ΟΤΕ.

Παράλληλα, σημειώνεται ότι, η τηλεπικοινωνιακή εξυπηρέτηση στα αστικά κέντρα είναι πολύ πιό ικανοποιητική από ότι στα χωριά και τους οικισμούς και γενικά στην ύπαιθρο. Είναι χαρακτηριστικό ότι η υπάρχουσα υποδομή δεν επιτρέπει την εγκατάσταση αυτόματου τηλεφώνου σε 5.000 περίπου οικισμούς της χώρας με συνολικό πληθυσμό γύρω στις 800.000. Στις άλλες τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες (τέλεξ, μεταβίβαση στοιχείων κ.λπ.), προς το παρόν, δεν παρατηρούνται σοβαρά προβλήματα παρά τους γρήγορους ρυθμούς με τους οποίους αναπτύσσονται οι υπηρεσίες αυτές.

Οι προοπτικές που διαμορφώνονται για τον κλάδο είναι ότι η ζήτηση για τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες θα εξακολουθήσει να αυξάνει με υψηλούς ρυθμούς, ιδιαίτερα στην υπεραστική και διεθνή τηλεφωνία, στην τηλετυπία και στη μεταβίβαση στοιχείων. Παράλληλα, σημειώνεται ότι η ζήτηση για «νέες» μορφές τηλεπικοινωνιακής εξυπηρέτησης, που επιτρέπει η πολύ αναπτυγμένη και γρήγορα εξελισσόμενη τεχνολογία στον κλάδο, θα αρχίσει να εμφανίζεται και στην Ελλάδα. Ο κυριότερος περιοριστικός παράγοντας για την εισαγωγή των υπηρεσιών αυτών θα είναι η ζήτηση που προϋποθέτει υψηλό επίπεδο μηχανογράφησης και αυτοματοποίησης στις διάφορες κοινωνικοοικονομικές δραστηριότητες του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Στην περίοδο του Προγράμματος θα επιδιωχθεί εγκατάσταση των ηλεκτρονικών κέντρων σε συνδυασμό και με τη σταδιακή εισαγωγή των ψηφιακών συστημάτων ανώτερης τάξης στα αντίστοιχα τηλεπικοινωνιακά δίκτυα. Αυτά, όχι μόνο είναι συμβιβαστά με τα υφιστάμενα ηλεκτρομηχανικά κέντρα και τις υπόλοιπες εγκαταστάσεις, αλλά προβλέπεται ότι, παράλληλα με την ικανοποίηση της τρέχουσας ζήτησης, θα διευκολύνουν και τον εκσυγχρονισμό του όλου συστήματος των τηλεπικοινωνιών.

Σχετικά με τις νέες μορφές τηλεπικοινωνιακής εξυπηρέτησης, σε πρώτη φάση και κατόπιν μελέτης, θα επιδιωχθεί η εισαγωγή της τηλεειδοποίησης, της κινητής τηλεφωνίας ξηράς, του δικτύου μεταβίβασης στοιχείων και της ασύρματης τηλεφωνίας. Επίσης, θα επιδιωχθεί η αυτόματη τηλεφωνία, τηλετυπία, και μεταβίβαση στοιχείων ειδικά για την εξυπηρέτηση της ναυσιπλοΐας.

Στα ταχυδρομεία, το μεγαλύτερο πρόβλημα είναι το έλλειμμα των ΕΛΤΑ που οφείλεται, μεταξύ άλλων, στο σχετικά μικρό όγκο των ταχυδρομικών αντικειμένων που διακινούνται. Οι προοπτικές είναι ότι ο όγκος των ταχυδρομικών αντικειμένων θα εξακολουθήσει ν' αυξάνει και στο μέλλον με χαμηλούς ρυθμούς. Βασική κατεύθυνση του προγράμματος είναι η βελτίωση της ταχυδρομικής εξυπηρέτησης και ο περιορισμός του ελλείμματος.

Στη ραδιοτηλεόραση, τα κυριότερα προβλήματα είναι η ανεπαρκής ραδιοτηλεοπτική κάλυψη του ελληνικού χώρου από τις ΕΡΤ 1 και ΕΡΤ 2, η έλλειψη στερεοφωνικών εκπομπών και η ανυπαρξία περιφερειακών τηλεοπτικών σταθμών.

Στη διάρκεια του Προγράμματος θα επιδιωχθεί η πληρέστερη ραδιοτηλεοπτική κάλυψη του ελληνικού χώρου. Η προσπάθεια για την κάλυψη του ελληνικού χώρου πιστεύεται ότι θα διευκολυνθεί σημαντικά από την μεγαλύτερη συνεργασία και τον εφικτότερο συντονισμό της δραστηριότητας των ΕΡΤ 1 και ΕΡΤ 2.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 14
ΕΜΠΟΡΙΚΗ ΝΑΥΤΙΛΙΑ

14.1. Διαπιστώσεις και Αδυναμίες

Η εμπορική ναυτιλία είναι βασικός μοχλός ανάπτυξης της χώρας, όχι μόνο γιατί ο τομέας αυτός απασχολεί γύρω στους 100 χιλ. Έλληνες ναυτεργάτες και αποφέρει σημαντικές συναλλαγματικές εισπράξεις (1,6 εκατ. $ το 1982) αλλά και γιατί αποτελεί κινητήρια δύναμη για την ανάπτυξη σειράς άλλων κλάδων. Κλάδοι όπως η ναυπηγοκατασκευαστική βιομηχανία, ο εφοδιασμός και οι διαλύσεις πλοίων, η ναυτιλιακή πίστη εξασφαλίζουν απασχόληση σε 35.000 περίπου άτομα. Πρόσθετα, ο μεγάλος ελληνικός στόλος, ενισχύει αποφασιστικά τη διαπραγματευτική θέση της χώρας στις διεθνείς οικονομικές σχέσεις και συμβάλλει αποτελεσματικά στην άμυνά της.

Βασική διαρθρωτική αδυναμία παραμένει η συγκριτικά χαλαρή σύνδεση του τομέα με την εθνική οικονομία που περιορίζει τη συμβολή του κλάδου στην ανάπτυξη. Πέρα από το διεθνή χαρακτήρα της ελληνικής ναυτιλίας, σημαντικό εμπόδιο για την οργανικότερη σύνδεσή της με την εθνική οικονομία είναι οι ελλείψεις στη ναυτιλιακή υποδομή, ιδιαίτερα καθώς οι απαιτήσεις για εξειδίκευση και υψηλή ποιοτική στάθμη των υπηρεσιών υποδομής και στήριξης συνεχώς αυξάνουν.

Οι αδυναμίες στη ναυτιλιακή υποδομή, μαζί με τον αυξανόμενο διεθνή ανταγωνισμό και τον συντεινόμενο προστατευτισμό σε βάρος του ελληνικού πλοίου, αποτελούν σοβαρά προσκόμματα στην ανάπτυξη της ελληνικής ναυτιλίας. Έτσι η παγκόσμια ναυτιλιακή κρίση συνδυασμένη με την ανάπτυξη των στόλων των αναπτυσσόμενων χωρών και των σημαιών ευκαιρίας, την αύξηση της διατήρησης φορτίων για τους εθνικούς στόλους, αλλά και τις αδυναμίες του ελληνικού πλοίου, οδήγησε σε ύψος ρεκόρ του παροπλισμού των ελληνόκτητων πλοίων με άμεσες επιπτώσεις πάνω στην απασχόληση ναυτεργατικού δυναμικού και την εμφάνιση ανεργίας σ' όλους τους κλάδους.

14.2. Επιδιώξεις και Στόχοι

Η ναυτιλιακή πολιτική που χαράζεται στα πλαίσια του Πενταετούς Προγράμματος στοχεύει στην επανατοποθέτηση των σχέσεων της ελληνικής ναυτιλίας με την αναπτυσσόμενη ελληνική οικονομία, και την αντιμετώπιση των άμεσων προβλημάτων που δημιούργησε η ναυτιλιακή κρίση επιδιώκοντας ταυτόχρονα, μακροχρόνια, σωστότερη διάρθρωση της ναυτιλίας.

Η πραγματοποίηση της βασικής επιδίωξης για στενότερη σύνδεση της εμπορικής ναυτιλίας με την Εθνική Οικονομία προϋποθέτει τόσο την ουσιαστική βελτίωση και επέκταση της απαραίτητης υποδομής, όσο και τη διεύρυνση των υπηρε-

σιών που με ανταγωνιστικούς όρους μπορεί να προσφέρει η χώρα. Συγκεκριμένα, θα επιδιωχθεί η ανάπτυξη κλάδων και δραστηριοτήτων που κρίνονται μεγάλης και γρήγορης συναλλαγματικής απόδοσης όπως η ναυπηγοκατασκευαστική βιομηχανία και ειδικότερα οι επισκευές, ο εφοδιασμός και οι διαλύσεις πλοίων.

Για την παραπέρα ενίσχυση της ναυτιλιακής υποδομής και τη στενότερη σύνδεση των ναυτιλιακών δραστηριοτήτων με την Εθνική Οικονομία, θα ενισχυθεί σταδιακά η ελληνική συμμετοχή στη ναυτασφάλιση και χρηματοδότηση καθώς και η ενεργοποίηση του ελληνικού νηογνώμονα. Θα επιδιωχθεί επίσης η άρση των εμποδίων στην παραπέρα ανάπτυξη του Πειραιά ως διεθνούς ναυτιλιακού κέντρου με βελτίωση των τηλεπικοινωνιών, την ανάδειξη ειδικευμένων στελεχών και δημιουργία της αναγκαίας ερευνητικής υποδομής κατά το πρότυπο των άλλων αναπτυγμένων χωρών.

Παράλληλα με την ενίσχυση της ναυτιλιακής υποδομής και των εγχώριων δραστηριοτήτων που συνδέονται με τη ναυτιλία, βασική επιδίωξη του Προγράμματος στον τομέα είναι η προάσπιση των ναυτιλιακών συμφερόντων της χώρας σε μια μακροχρόνια προοπτική. Για το σκοπό αυτό θα επιδιωχθεί η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του ελληνικού πλοίου, στο βαθμό που αυτό δεν γίνεται σε βάρος του ελληνικού ναυτεργατικού δυναμικού, η υποβοήθηση των μικρομεσαίων ναυτιλιακών επιχειρήσεων και η προώθηση ελληνικών εταιρειών στις τακτικές γραμμές. Η εξύψωση της ποιοτικής στάθμης του ελληνικού ναυτεργατικού δυναμικού και του ελληνικού στόλου αποτελούν επίσης σημαντικές επιδιώξεις του Προγράμματος. Τέλος, η ενίσχυση του ρόλου της Ελλάδας στη διαμόρφωση της διεθνούς πολιτικής των θαλάσσιων μεταφορών και η εξασφάλιση των ελληνικών συμφερόντων στα πλαίσια της ΕΟΚ θα γίνει μέσα από τη στενότερη συνεργασία του κράτους και των ναυτιλιακών φορέων.

Η ριζική αναδιάρθρωση της ναυτικής εκπαίδευσης αποτελεί βασικό άξονα πολιτικής προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας μέσω της αύξησης της παραγωγικότητας με πρόσθετα ευνοϊκά αποτελέσματα και στη μείωση των ναυτικών ατυχημάτων. Η σωστή αντιμετώπιση των άμεσων προβλημάτων του ναυτεργατικού δυναμικού απαιτεί ενίσχυση του συνδικαλιστικού κινήματος και βελτίωση της κοινωνικής πρόνοιας, ασφάλισης και συνθηκών ζωής πάνω στα πλοία όπως και τη δημιουργία μηχανισμού συνεχούς απασχόλησης.

Για τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση της θαλάσσιας ρύπανσης, θα ενισχυθούν οι υπηρεσίες ελέγχου και αστυνόμευσης και θα ληφθούν αυστηρότερα μέτρα ελέγχου.

Τέλος, η υλοποίηση των στόχων που χαράζονται στο Πενταετές Πρόγραμμα προϋποθέτει ριζική αναδιάρθρωση του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας και την ενίσχυσή του με εξειδικευμένα και πεπειραμένα στελέχη.

14.3. Μέτρα Πολιτικής

Για τη Ναυτιλιακή Υποδομή και την ανάπτυξη του Πειραιά σε διεθνές ναυτιλιακό κέντρο.

α) Ναυπηγοεπισκευαστική βιομηχανία.

Στον κλάδο των επισκευών πλοίων θα επιδιωχθεί η αύξηση και η καλύτερη αξιοποίηση του σημερινού παραγωγικού δυναμικού. Για το σκοπό αυτό θα γίνει συστηματική χωροθέτηση της δραστηριότητας στον ελληνικό χώρο και θα αυξηθεί ο αριθμός των δεξαμενών και των κρηπιδωμάτων στις διάφορες περιοχές της χώρας. Παράλληλα, στις νεοκατασκευές θα επιδιωχθεί η διατήρηση και, κατά το δυνατό, η αξιοποίηση του υπάρχοντος δυναμικού και εμπειρίας.

Κύρια μέτρα για την υλοποίηση των επιδιώξεων αυτών είναι:

— Πληρέστερη αξιοποίηση του παραγωγικού δυναμικού της περιοχής Πειραιά για επισκευές, με χρησιμοποίηση των επισκευαστικών κρηπιδωμάτων μόνον από τα επισκευαζόμενα πλοία και εγκατάσταση των απαιτούμενων πλωτών δεξαμενών με ίδρυση κρατικής ή μικτής επιχείρησης δεξαμενισμών και επισκευών.

— Καθορισμός του αναγκαίου χώρου για ναυπηγοεπισκευαστική βιομηχανία στην περιοχή Πειραιά λαμβάνοντας υπ' όψη την επέκταση του Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς (ΟΛΠ) για διαμετακομιστικό εμπόριο και ενοποίηση του χώρου του Περάματος και εξοπλισμός του με «SYNCHROLIFT» και κρηπιδώματα.

— Καθορισμός ζωνών για εγκατάσταση ναυπηγοεπισκευαστικών βιομηχανιών στην Ελλάδα και ιδίως στις περιοχές Ν.Δ. Πελοποννήσου, Κρήτης, Θεσ/νίκης, Αλιβερίου, Χαλκίδας και Βόλου, και σταδιακή αποκέντρωση της δραστηριότητας στον ελλαδικό χώρο με την παροχή κινήτρων και κατάλληλης υποδομής.

— Εξασφάλιση νέων παραγγελιών με τον εκσυγχρονισμό του ακτοπλοϊκού στόλου και του πολεμικού ναυτικού με βελτίωση, όπου είναι αναγκαία, των όρων εγγυήσεων του Δημοσίου για καλή εκτέλεση των εργασιών.

β) Διαλύσεις πλοίων.

Στον κλάδο της διάλυσης πλοίων θα επιδιωχθεί η γρήγορη ανάπτυξή του και η σταδιακή υποκατάσταση των εισαγωγών παλαιοσιδήρου από την εγχώρια παραγωγή. Κύρια μέτρα για την υλοποίηση των επιδιώξεων αυτών είναι:

— Καθορισμός χώρου εγκατάστασης των λειτουργουσών μικρών βιοτεχνιών διάλυσης πλοίων.

— Δημιουργία άτυπου χρηματιστηρίου μεταχειρισμένων υλών.

— Ίδρυση σύγχρονων μεγάλων μονάδων διάλυσης πλοίων.

γ) Εφοδιασμός πλοίων.

Στον τομέα του εφοδιασμού πλοίων θα ενισχυθεί η επέκταση της ελληνικής δραστηριότητας και η δυναμική προώθηση των ελληνικών προϊόντων, θα απλουστευθούν οι τελωνειακές και συναλλαγματικές διαδικασίες, ενώ παράλληλα θα δημιουργηθεί ελεύθερο τελωνειακό συγκρότημα και θα ενισχυθούν οι δραστηριότητες των ελλήνων εφοδιαστών και στο εξωτερικό για προώθηση των ελληνικών εξαγωγών.

Κύρια μέτρα για την υλοποίηση των επιδιώξεων αυτών είναι:

— Απλούστευση των διαδικασιών με την καθιέρωση ενιαίου λογιστικού συστήματος που θα ικανοποιεί τις απαιτήσεις των φορολογικών, τελωνειακών και συναλλαγματικών αρχών.

— Μηχανοργάνωση Τελωνειακών Υπηρεσιών.

— Δημιουργία ελεύθερου τελωνειακού συγκροτήματος με κατάλληλους αποθηκευτικούς χώρους στη περιοχή του Πειραιά.

— Δημιουργία συνεταιριστικών αποθηκών εφοδίων Πλοίων από ελληνικές εφοδιαστικές επιχειρήσεις στα κυριότερα λιμάνια του εξωτερικού με συνεργασία του ΟΠΕ για την προώθηση των ελληνικών προϊόντων.

δ) Ειδικοί τομείς ενίσχυσης του Πειραιά σε διεθνές ναυτιλιακό κέντρο.

Πέρα από την ανάπτυξη των τριών πιό πάνω κλάδων που ως ένα βαθμό βοηθούν την ανάπτυξη του Πειραιά σαν διεθνές ναυτιλιακό κέντρο, καθοριστικής σημασίας είναι η διεύρυνση της υποδομής στους τομείς ναυτασφάλιση, χρηματοδότηση, τηλεπικοινωνίες, δικαιοσύνη — διαιτησία, ναυλώσεις, και τους Οργανισμούς που ασχολούνται με τους κανόνες ασφαλείας (Ελληνικός νηογνώμονας, Ε.Ε.Π.).

Κύρια μέτρα για την ανάπτυξη των τομέων αυτών είναι:

— Ίδρυση Ελληνικού αλληλοασφαλιστικού οργανισμού.

— Ανάπτυξη εθνικής ασφαλιστικής και αντασφαλιστικής

αγοράς με τη συνεργασία παραδοσιακών ναυτιλιακών χωρών.

— Ίδρυση χρηματοδοτικού ναυτιλιακού οργανισμού για την εξυπηρέτηση, κυρίως, των μικρομεσαίων ναυτιλιακών επιχειρήσεων.

— Θέσπιση χρηματοδοτικού πλαίσιου για προτιμησιακή χρηματοδότηση μικρομεσαίων ναυτιλιακών επιχειρήσεων, για αγορά μεταχειρισμένων σκαφών, υπό τον όρο της ελληνικής σημαίας και γνήσιου δεσμού στη διάρκεια του δανείου.

— Δημιουργία χρηματιστηρίου προθεσμιακής αγοράς σχετικά με το επίπεδο των ναύλων.

— Προώθηση της απαραίτητης οργάνωσης για την ανάληψη από το ΥΕΝ της ευθύνης διαχείρισης και εξυπηρέτησης των σημάτων κινδύνου, επείγοντος και ασφάλειας μέσω του συστήματος INMARSAT.

— Βελτίωση του τηλεφωνικού δικτύου του Πειραιά. Δημιουργία διεθνούς τηλεφωνικού κέντρου στον Πειραιά και τηλετυπικού κέντρου ικανής χωρητικότητας καθώς και προμήθεια τηλετυπικών συσκευών για την ικανοποίηση της ζήτησης από μέρους των ναυτιλιακών γραφείων.

— Μετεκπαίδευση δικαστών στο ναυτικό δίκαιο και δημιουργία ειδικής ναυτικής δικαιοσύνης.

— Προσαρμογή, εκσυγχρονισμός και κωδικοποίηση των διατάξεων της ναυτιλιακής νομοθεσίας και εκείνων της διαιτησίας.

— Επαγγελματική επιμόρφωση ναυλομεσιτών ή στελεχών ναυλομεσιτικών γραφείων.

— Στελέχωση, εξοπλισμός και επέκταση των δραστηριοτήτων της Ε.Ε.Π. και του Ελληνικού Νηογνώμονα.

Για το Ναυτεργατικό Δυναμικό, τα προγραμματισμένα μέτρα είναι:

α) Βελτίωση εκπαίδευσης.

— Σύσταση ειδικής υπηρεσίας για τη συνεχή προσαρμογή των εκπαιδευτικών και μετεκπαιδευτικών προγραμμάτων, μεθόδων, μέσων και δομών.

— Αποστρατικοποίηση της ναυτικής εκπαίδευσης και κατάργηση των Ιδιωτικών ναυτικών Σχολών με τελικό στόχο την υπαγωγή τους στο Υπουργείο Παιδείας.

— Εκσυγχρονισμός του εξοπλισμού των Δημόσιων ναυτικών σχολών και προμήθεια εκπαιδευτικών οργάνων.

— Μετεκπαίδευση πληρωμάτων και αξιωματικών σε ειδικούς τομείς εργασίας.

— Αναθεώρηση του χρόνου σπουδών σε όλα τα επίπεδα εκπαίδευσης γενικά ώστε να παρέχεται ο απαραίτητος χρόνος για αφομοίωση της εκπαιδευτικής ύλης όπως έχει διαμορφωθεί και εμπλουτιστεί σύμφωνα με τις συμβατικές υποχρεώσεις και τις σύγχρονες απαιτήσεις.

β) Κίνητρα για το ναυτικό επάγγελμα.

— Βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στα πλοία με την πρακτική εφαρμογή των διεθνών συμβάσεων.

— Καθιέρωση οικογενειακού επιδόματος στους ναυτικούς.

— Εφαρμογή του θεσμού της επικουρικής ασφάλισης.

— Παροχή κινήτρων στους ναυτικούς για τη μόνιμη εγκατάσταση των οικογενειών τους σε παραδοσιακές ναυτικές περιοχές.

— Δημιουργία αποτελεσματικού μηχανισμού εύρεσης εργασίας σε έλληνες ναυτικούς και παρακολούθηση της διακίνησης των ξένων πληρωμάτων.

— Αποστρατικοποίηση, αναδιοργάνωση, εκσυγχρονισμός και επαρκής στελέχωση των ασφαλιστικών ιδρυμάτων και επιτυχέστερη εκμετάλλευση της περιουσίας τους.

— Εκδημοκρατισμός του συνδικαλιστικού κινήματος με τη διαμόρφωση ενός νόμου - πλαίσιου.

Οι θεσμικές και οργανωτικές μεταβολές περιλαμβάνουν:

— Αναδιάρθρωση του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας και ενίσχυσή του με εξειδικευμένα και πεπειραμένα στελέχη.

— Ενίσχυση, στην αναγκαία έκταση, της Υπηρεσίας Προστασίας Θαλάσσιου Περιβάλλοντος του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας και του Λιμενικού Σώματος με εξειδικευμένο προσωπικό και μέσα.

— Ίδρυση Ναυτιλιακού Ινστιτούτου και ίδρυση ή ενίσχυση των ναυτιλιακών τμημάτων ερευνητικών οργανισμών της χώρας.

Για τη βελτίωση της ασφάλειας των ελληνικών πλοίων:

— Καθορισμός υπεύθυνου για θέματα ασφάλειας κατά επιχείρηση και υποχρεωτική επιθεώρηση μεταχειρισμένων πλοίων πριν επιτραπεί η ύψωση Ελληνικής Σημαίας σ' αυτά.

— Υποστήριξη Ελληνικών Επιχειρήσεων για είσοδό τους στις τακτικές γραμμές, και κύρια αυτών που εξυπηρετούν το ελληνικό εξωτερικό εμπόριο.

— Ενεργητική παρουσία του κράτους στους διεθνείς ναυτιλιακούς οργανισμούς και στην ΕΟΚ υποβοηθούμενη από τη συστηματικότερη συνεργασία με τις ναυτιλιακές ενώσεις και τα ερευνητικά ιδρύματα της χώρας.

Ακτοπλοΐα

— Αναδιάρθρωση του ακτοπλοϊκού συστήματος της χώρας με γνώμονα την αποκέντρωση και την σύνδεση των νησιών τόσο με τον Πειραιά όσο και μεταξύ τους.

— Αναμόρφωση του τρόπου εκμετάλλευσης των ακτοπλοϊκών συγκοινωνιών.

Λιμάνια και λιμενική πολιτική

— Προώθηση και υλοποίηση της μελέτης «Γενικός Σχεδιασμός Ανάπτυξης των Λιμανιών της Ελλάδας».

— Μέχρις ότου συμπληρωθεί η μελέτη αυτή που θα καθορίζει και τους ρόλους των κυριοτέρων λιμανιών, η επενδυτική προσπάθεια των λιμανιών Πειραιά και Θεσσαλονίκης θα περιοριστεί στα αναγκαία έργα για προστασία των μεγάλων προβλήτων που έχουν γίνει σ' αυτά και λειτουργία των προβλήτων αυτών χωρίς άλλη επέκτασή τους.

— Απόδοση λιμενικών ταμείων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και αναδιάρθρωση των υπολοίπων.

— Εγκατάσταση κέντρων υποδοχής καταλοίπων κατά τις απαιτήσεις της MARPOL 1973/78.

— Επάνδρωση του τομέα του ΥΕΝ, που θα ελέγχει και συντονίζει την ανάπτυξη του Εθνικού Λιμενικού Συστήματος με ειδικούς λιμενολόγους, οικονομολόγους, συγκοινωνιολόγους κ.λπ.

— Δημιουργία περισσοτέρων περιφερειακών εργαστηρίων ελέγχου υλικών και εμπλουτισμός του εξοπλισμού των ήδη υφισταμένων.

— Εμπλουτισμός του ΕΤΜΛΕ με σύγχρονο μηχανικό εξοπλισμό.

— Κωδικοποίηση και προσαρμογή της νομοθεσίας οργανισμών λιμένων και λιμενικών ταμείων στις σύγχρονες αντιλήψεις δημόσιας διοίκησης, εργασιακών σχέσεων και περιφερειακής ανάπτυξης.

— Ολοκλήρωση του εξοπλισμού του υπάρχοντος Εργαστηρίου Λιμενικών Έργων στην Πολυτεχνειούπολη του Ζωγράφου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 15

ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ

15.1. Διαπιστώσεις και προβλήματα

Ο Τουρισμός αποτελεί όχι μόνο σημαντικό πόρο εισροής

συναλλάγματος (13,9% των συναλλαγματικών εσόδων για το 1982) αλλά και σημαντική πηγή εισοδήματος και απασχόλησης για πολλές περιοχές της χώρας. Εμφανίζει όμως μια σειρά αδυναμιών που αποτελούν σοβαρά προσκόμματα στην ανάπτυξή του.

Η πηγή πολλών προβλημάτων βρίσκεται στην υπερσυγκέντρωση των υπηρεσιών σε μικρό αριθμό περιοχών, η δημιουργία προβληματικών μονάδων, η υποτονική ανάπτυξη εξειδικευμένων και ανταγωνιστικών μορφών τουρισμού, η υποβάθμιση του περιβάλλοντος και η ανάπτυξη της τουριστικής παραοικονομίας.

Χαρακτηριστικά, αναφέρεται ότι το 60% των ξενοδοχειακών κλινών και το 75% της αλλοδαπής ζήτησης συγκεντρώνεται στις περιοχές Αττικής, Δωδεκανήσου, Κέρκυρας, Ηρακλείου - Αγ. Νικολάου Κρήτης και Θεσσαλονίκης και μάλιστα γύρω από αντίστοιχα αστικά κέντρα. Η εξέλιξη αυτή, σε συνδυασμό με τη γρήγορη οικιστική επέκταση των αστικών κέντρων και τις ελλείψεις σε υποδομή, δημιουργεί σοβαρά προβλήματα ομαλής λειτουργίας των μονάδων και κινδύνους υποβάθμισης όχι μόνο του περιβάλλοντος αλλά και της τουριστικής αξίας των περιοχών αυτών. Παράλληλα, η απρογραμμάτιστη δημιουργία μεγάλων μονάδων σε περιοχές όπου δεν υπήρξε πρόβλεψη για βασικά και συμπληρωματικά έργα υποδομής (Ερμιονίδα, Χαλκιδική, Κυλήνη κ.ά.), οδήγησε σε χαμηλή πληρότητα των ξενοδοχειακών καταλυμάτων και δημιουργία προβλημάτων κανονικής λειτουργίας ιδιαίτερα σε περιόδους μειωμένης τουριστικής κίνησης.

Τα τελευταία χρόνια, χαμηλή πληρότητα παρατηρήθηκε σ' όλες σχεδόν τις περιοχές ακόμα και στις πιο δυναμικές όπως είναι η Κρήτη, η Κέρκυρα και η Αττική. Σ' αυτό συνετέλεσε όχι μόνο η συνεχής αύξηση της προσφοράς (293 χιλ. κλίνες σε ξενοδοχειακά καταστήματα το 1981 και περίπου 250 χιλ. κλίνες σε διάφορα είδη καταλυμάτων χωρίς άδεια λειτουργίας) και η λειτουργία ενός μεγάλου αριθμού κλινών σε περιοχές με μεγάλη εποχικότητα, αλλά και η σταδιακή μείωση της ζήτησης που άρχισε να παρουσιάζεται από το 1980. Η μείωση αυτή ήταν συνέπεια όχι μόνο της διεθνούς οικονομικής ύφεσης αλλά και της σταδιακής χειροτέρευσης της ποιότητας των υπηρεσιών που προσφέρονται, κυρίως λόγω αδυναμίας εξασφάλισης ειδικευμένου προσωπικού. Η υποβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών, συνυφασμένη με την ως τώρα πολιτική τιμών, οδήγησε στη μείωση της ανταγωνιστικότητας του ελληνικού τουρισμού στη διεθνή αγορά. Υποβοήθησε επίσης τη λειτουργία μεγάλου αριθμού κλινών σε καταλύματα χωρίς άδεια, δημιουργώντας όμως, μερικές φορές, προβλήματα αθέμιτου ανταγωνισμού στις ξενοδοχειακές μονάδες και ενθαρρύνοντας ένα κύκλωμα τουριστικής παραοικονομίας που διευκολύνει τη φοροδιαφυγή και τη διαρροή τουριστικού συναλλάγματος. Έτσι η μέχρι τώρα τουριστική πολιτική, ζημίωσε το κράτος και το κοινωνικό σύνολο προς όφελος ενός μικρού τμήματος του ιδιωτικού τομέα.

15.2. Επιδιώξεις και στόχοι

Βασικές επιδιώξεις της τουριστικής πολιτικής στην περίοδο του προγράμματος θα αποτελέσουν η αύξηση της ανταγωνιστικότητας, η αναβάθμιση των προσφερόμενων υπηρεσιών και η παροχή κινήτρων για ανάπτυξη νέων, και μέχρι τώρα ανεκμετάλλευτων, πηγών τουριστικού ενδιαφέροντος. Ιδιαίτερα, θα επιδιωχθεί η χωροταξική ανακατανομή της τουριστικής ζήτησης και προσφοράς, με αντίστοιχη ανάσχεση της ανάπτυξης σε περιοχές που εμφανίζουν σημεία κορεσμού καθώς επίσης και η άμβλυνση της εποχικότητας, με προώθηση νέων μορφών τουρισμού όπως χειμερινού, θαλάσσιου, θεραπευτικού, μορφωτικού και αθλητικού. Ιδιαίτερη προσπάθεια θα καταβληθεί για την ενίσχυση του εσωτερικού κοινωνικού τουρισμού, για την ανάπτυξη του τουρισμού σε παραδοσιακούς οικισμούς και για την ενίσχυση μικρών μονάδων ενταγμένων στο περιβάλλον.

Θεμελιακούς στόχους πολιτικής θ' αποτελέσουν επίσης η αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου, η διοικητική και περιφερειακή αναδιοργάνωση της υπηρεσίας, η ενίσχυση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης στον προγραμματισμό και τον έλεγχο της τουριστικής πολιτικής, η προώθηση της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης στον τουριστικό κλάδο και η εντατική προβολή και διαφήμιση στο εξωτερικό και εσωτερικό.

Στα πλαίσια της αναθεώρησης του θεσμικού και διοικητικού πλαισίου, θα προωθηθεί η θέσπιση διατάξεων και προδιαγραφών για απλές μορφές τουριστικών καταλυμάτων κάμπιγκ, ενοικιαζόμενα δωμάτια κ.λπ.) όπως και η αναμόρφωση της σχετικής νομοθεσίας. Θα τροποποιηθούν και συμπληρωθούν αντίστοιχα οι διατάξεις για τα τουριστικά γραφεία και πούλμαν και θα αναμορφωθούν οι διατάξεις για ορισμένες τουριστικές εγκαταστάσεις όπως οι ιαματικές πηγές και τα κέντρα εστιάσεως και αναψυχής. Θα ενισχυθεί ιδιαίτερα η διοικητική και περιφερειακή οργάνωση του ΕΟΤ και άλλων φορέων τουριστικής δραστηριότητας.

Η πολιτική κινήτρων θα προσανατολισθεί στην αποφυγή δημιουργίας υπερβολικά μεγάλων μονάδων και την ενίσχυση μονάδων οικογενειακής εκμετάλλευσης στα πλαίσια του Ν. 1262/1982, στην προώθηση έργων υποδομής με προτεραιότητα τα ήδη αναπτυγμένα κέντρα για την αποδοτικότερη αξιοποίηση του υπάρχοντος δυναμικού, στην ανάπτυξη των συγκοινωνιακών δικτύων προς τις νέες τουριστικές περιοχές, στην αξιοποίηση παραδοσιακών οικισμών και στην επιδότηση προγραμμάτων για την πραγματοποίηση τουριστικών εκδηλώσεων και προγραμμάτων κατά τους εκτός αιχμής μήνες.

Αναγκαία προϋπόθεση για τη σωστή λειτουργία των αναπτυξιακών κινήτρων, θ' αποτελέσει η προσεκτική αξιολόγηση της αποδοτικότητας των παντός είδους κρατικών παροχών και η εφαρμογή ορθολογικής πολιτικής τιμών.

Η εξασφάλιση κατάλληλου εργατικού δυναμικού θα επιδιωχθεί με την εντατική εκπαιδευτική προσπάθεια, που θα περιλαμβάνει τη δημιουργία σχολών πανεπιστημιακού επιπέδου για τα διευθυντικά στελέχη των ξενοδοχοϋπαλλήλων και την αύξηση του αριθμού των κέντρων μετεκπαίδευσης, την επαγγελματική κατοχύρωση των εργαζομένων και την προώθηση προγραμμάτων επιμόρφωσης. Από τη λειτουργία των νέων τουριστικών καταλυμάτων, αναμένεται να δημιουργηθούν πρόσθετες ανάγκες απασχόλησης της τάξης των 20.000 ατόμων.

Τέλος, σημαντικός παράγοντας επιτυχίας στην άσκηση της τουριστικής πολιτικής θα είναι η προβολή και διαφήμιση της υπάρχουσας προσφοράς, σε συνδυασμό με τις προσπάθειες για τον αναπροσανατολισμό της τουριστικής ανάπτυξης σε νέες και κοινωνικά θεμελιωμένες βάσεις.

15.3. Μέτρα Πολιτικής

Για τον αναπροσανατολισμό και έλεγχο της προσφοράς προγραμματίζονται:

— Η επανένταξη περιοχών και, ειδικότερα, των τουριστικά αναπτυγμένων περιοχών που χαρακτηρίζονται κορεσμένες ή προβληματικές, στο Ν. 1262/1982 καθώς και ο καθορισμός διαδικασιών και η λήψη μέτρων ελέγχου της παραπέρα ανάπτυξής τους.

— Η άμεση λήψη μέτρων για υποχρεωτικό έλεγχο και ένταξη όλων των ενοικιαζόμενων δωματίων (δηλωμένων και μη), που πληρούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις λειτουργίας, στο τουριστικό δυναμικό και καθορισμός των σχετικών με τη λειτουργία τους υποχρεώσεων.

— Θεσμικές αλλαγές σχετικά με τις διαδικασίες ίδρυσης, λειτουργίας και εποπτείας όλων γενικά των τουριστικών εγκαταστάσεων και ειδικότερα: α) επανεξέταση και συμπλήρωση τεχνικών προδιαγραφών που αφορούν τα ξενοδοχεία κάθε λειτουργικής και αρχιτεκτονικής

μορφής, ξενώνες, ενοικιαζόμενα δωμάτια, CAMPINGS κ.λπ. και θέσπιση διατάξεων και προδιαγραφών που να αφορούν τουριστικές εγκαταστάσεις νέας μορφής (ιαματικά κέντρα, κέντρα θαλασσοθεραπείας, πρότυπους οικισμούς, «τουριστικά χωριά» για τις ανάγκες του κοινωνικού τουρισμού κ.λπ.), β) θέσπιση νέων απλουστευμένων διαδικασιών για τη χορήγηση των εγκρίσεων από τον ΕΟΤ, γ) τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων για τα τουριστικά γραφεία και πούλμαν, δ) σύνταξη κανονισμού ελάχιστης σύνθεσης του προσωπικού των ξενοδοχείων κατα βαθμίδα.

Για τον επηρεασμό της ζήτησης, τιμών, εισοδημάτων και συναλλάγματος:

- Κίνητρα για την προσέλκυση διαφόρων κατηγοριών τουριστών, εκτός περιόδου αιχμής, για άμβλυνση της εποχικότητας και, ιδιαίτερα, για την ανάπτυξη του εσωτερικού και κοινωνικού τουρισμού.
- Επιχορήγηση για πραγματοποίηση τουριστικών εκδηλώσεων.
- Επιδότηση ταξιδιωτικών πρακτορείων για επέκταση προγραμμάτων κατά τους μήνες εκτός αιχμής.
- Μέτρα προστασίας των κοινόχρηστων χώρων από τις ελεύθερες κατασκηνώσεις. Προϋπόθεση αυστηρής εφαρμογής των μέτρων είναι η δημιουργία υποδομής για υποδοχή και εξυπηρέτηση των τουριστών.
- Μέτρα προστασίας και ενίσχυσης των τουριστικών φορέων, για αύξηση της διαπραγματευτικής τους ικανότητας έναντι των διεθνών τουριστικών πρακτόρων, σε ό,τι αφορά στις τιμές, τον τρόπο πληρωμής κ.λπ. Στα πλαίσια αυτά, κρίνεται απόλυτα αναγκαίο να ανατεθούν στον ΕΟΤ και σ' άλλους φορείς αρμοδιότητες ελέγχου του τουριστικού κυκλώματος, για τον περιορισμό της δράσης των μεσαζόντων, της διαρροής συναλλάγματος κ.λπ.
- Καθορισμός πλαίσιου συνεργασίας φορέων για διαμόρφωση κάθε φορά της ενδεδειγμένης πολιτικής τιμών, εισοδημάτων και προβολής στο εξωτερικό.

Γιά τους συγκεκριμένους φορείς της τουριστικής πολιτικής προγραμματίζεται:

- Αύξηση του ρόλου του ΕΟΤ στη διαμόρφωση και εφαρμογή της τουριστικής πολιτικής, με δυνατότητες επηρεασμού του τρόπου ανάπτυξης της προσφοράς προς τους συγκεκριμένους στόχους (καθορισμό μεγέθους, μορφής, κατηγορίας), ελέγχου των λειτουργούντων μονάδων και προώθησης των έργων τουριστικής υποδομής. Στα πλαίσια αυτά, προγραμματίζεται διοικητική και περιφερειακή αναδιοργάνωση του ΕΟΤ καθώς και των λοιπών τουριστικών φορέων.
- Καθορισμός του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης στην τουριστική ανάπτυξη των περιοχών και του πλαίσιου συνεργασίας με ΕΟΤ σε συγκεκριμένα θέματα (όπως αξιοποίηση περιουσίας ΕΟΤ, έλεγχος και αξιοποίηση τουριστικής κίνησης περιοχής, έλεγχος τουριστικών καταλυμάτων, εκμετάλλευση των ιαματικών πηγών κ.λπ.).

Για την καλύτερη κατανομή των τουριστικών δραστηριοτήτων στο χώρο και την προστασία του περιβάλλοντος προβλέπονται:

- Θέσπιση κριτηρίων επιλογής και κανόνων που να αφορούν τον καθορισμό, τις διαδικασίες οργάνωσης και λειτουργίας τουριστικών περιοχών, την υλοποίηση των επενδύσεων και την προστασία του περιβάλλοντος. Στα πλαίσια της πολιτικής αυτής θα επιδιωχθούν ειδικότερα: α) η προστασία του ευρύτερου περιβάλλοντος τόσο των φυσικών (ακτές, ιαματικές πηγές, δρυμοί κλπ.) αξιών του τόπου από θορύβους, ρύπανση, χρήσεις ασυμβίβαστες με τον τουρισμό, όσο και της πολιτιστικής τους φυσιογνωμίας, β) εκπόνηση, νομοθέτηση και εφαρμογή ρυθμιστικών και χωροταξικών σχεδίων σε κάθε τουριστική περιφέρεια, που θα ενταχθούν αρμονικά στα επί μέρους περιφερειακά προγράμματα, γ) πρόβλεψη για δημιουργία πλαίσιου αρμοδιοτήτων και διαδικασίας για τη συμμετοχή των τοπικών φορέων και της τοπικής αυτοδιοίκησης στην κατάρτιση και εφαρμογή του προγράμματος τουριστικής ανάπτυξης, δ) καθορισμός φορέων προγραμματισμού και εκτέλεσης των έργων γενικής και ειδικής υποδομής, ε) καθορισμός κριτηρίων χαρακτηρισμού και υπαγωγής κάθε περιοχής ή τόπου σε ειδική επί μέρους κατηγορία ανάλογα με το είδος ανάπτυξής της.
- Θέσπιση νέων κανόνων και συμπλήρωση υπαρχόντων για την προστασία και αξιοποίηση των εθνικών δρυμών, των δασών, των υγροτόπων, των τοπίων ιδιαίτερου φυσικού κάλλους κ.λπ.
- Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων αναφορικά με την αγορά ακινήτων στις παραμεθόριες και ευαίσθητες περιοχές.

Για την ανύψωση της στάθμης του απασχολούμενου στον τουρισμό προσωπικού και την εξασφάλιση της αναγκαίας προσφοράς εργασίας, προβλέπονται τα εξής:

- Εφαρμογή προγραμμάτων ταχύρρυθμης επιμόρφωσης των ήδη απασχολουμένων στον τουρισμό.
- Παροχή κινήτρων για τη συμπληρωματική απασχόληση ατόμων στις τουριστικές επιχειρήσεις κατά την περίοδο αιχμής και δημιουργία ευκαιριών συμπληρωματικής απασχόλησης στους απασχολούμενους στον τουρισμό σε περιόδους εκτός αιχμής με παράλληλη διατήρηση των δικαιωμάτων τους από την κύρια ασφάλισή τους.
- Θέσπιση κανόνων ή τροποποίηση υφισταμένων για την παροχή άδειας εργασίας διευθυντή ξενοδοχείου.
- Αναδιοργάνωση του συστήματος τουριστικής εκπαίδευσης και λειτουργία ανώτατων σχολών για δημιουργία στελεχών.
- Επαγγελματική κατοχύρωση των εργαζομένων.

Τέλος, για την πληρέστερη προβολή και διαφήμιση του τουρισμού προγραμματίζεται:

- Χρονική ανακατανομή των πολιτιστικών εκδηλώσεων τουριστικού ενδιαφέροντος, με στόχο την αύξηση τουριστικής κίνησης εκτός μηνών αιχμής.
- Προοδευτική ανάληψη των δαπανών διαφήμισης από οργανώσεις τοπικών φορέων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 16
ΕΜΠΟΡΙΟ - ΔΙΑΝΟΜΗ

16.1. Διαπιστώσεις και Προβλήματα

Το εμπόριο είναι τομέας - κλειδί για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας τόσο για την αξιοποίηση των υπαρχόντων πόρων και δυνατοτήτων όσο και για την υλοποίηση των νέων επιλογών και επενδυτικών πρωτοβουλιών που θέτει το πρόγραμμα.

Σχεδόν σε όλους τους τομείς παραγωγής αλλά και σε εθνική κλίμακα, το κοινωνικό σύνολο ζημιώθηκε κατ' επανάληψη από την έλλειψη στοιχειώδους προγραμματισμού στην εμπορία των προϊόντων και υπηρεσιών που άφηνε περιθώρια για στυγνή εκμετάλλευση των παραγωγών, του καταναλωτή ή και του ίδιου του κράτους από μεμονωμένα συμφέ-

ροντα. Σε πολλές περιπτώσεις το ίδιο το κράτος ενίσχυε, **αντί να περιορίζει, την τακτική αυτή, κυρίως με μεθοδευμένη** απουσία από το πεδίο δράσης. Η απουσία αυτή σημάδευσε τόσο το εσωτερικό όσο και το εξωτερικό εμπόριο και οδήγησε σ' ένα στρεβλό πρότυπο ανάπτυξης μεταπρατικού χαρακτήρα.

Η έλλειψη υποδομής για τη συγκέντρωση και διάθεση προϊόντων, ιδιαίτερα των αγροτικών, η υπερσυγκέντρωση και η ολιγοπωλιακή δομή του χονδρεμπορίου, ο κατακερματισμός του λιανικού εμπορίου, η έμμεση χρηματοδότηση του εμπορίου μέσω της βιομηχανίας και η ελλιπής προστασία του καταναλωτή αποτέλεσαν και αποτελούν βασικά προβλήματα στο χώρο του εσωτερικού εμπορίου. Τα προβλήματα αυτά είχαν σαν αποτέλεσμα τη μείωση της διαπραγματευτικής ικανότητας του παραγωγού και του καταναλωτή και τη διαμόρφωση ενός πλέγματος σχετικών τιμών που δεν αντιπροσωπεύει την οικονομική πραγματικότητα όπως αυτή διαμορφώνεται από την προσφορά και ζήτηση προϊόντων και υπηρεσιών.

Στο εξωτερικό εμπόριο τα προβλήματα είναι ανάλογα.

Οι ελληνικές εξαγωγικές επιχειρήσεις είναι στη συντριπτική τους πλειοψηφία μικρές, με περιορισμένες οικονομικές, τεχνικές και οργανωτικές δυνατότητες. Έτσι, δεν έχουν τη δυνατότητα, ούτε να προωθήσουν με επιτυχία τα προϊόντα τους στις ξένες αγορές, ούτε να παρέχουν πιστωτικές ευκολίες στους πελάτες τους από δικές τους πηγές, αλλά ούτε και να χρηματοδοτηθούν ικανοποιητικά από τις εγχώριες εμπορικές τράπεζες χωρίς την παρέμβαση ειδικευμένων κρατικών οργανισμών.

Το θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο δεν διευκολύνει την παροχή (από ιδιωτικούς ή κρατικούς φορείς) των βασικών βοηθητικών υπηρεσιών, όπως οι υπηρεσίες προώθησης εξαγωγών, οι υπηρεσίες χρηματοδότησης και ασφάλισης, οι υπηρεσίες εμπορίας, οι μεταφορικές υπηρεσίες, σε ικανοποιητική ποιότητα και ποσότητα και σε ανταγωνιστικό κόστος.

Ειδικότερα, σε πλήρη αντίθεση με την κατάσταση που επικρατεί σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες όπου η μεσομακροχρόνια χρηματοδότηση του εξαγωγικού εμπορίου αποτελεί σημαντικό μέσο προώθησης των εξαγωγών, στη χώρα μας η μεσομακροχρόνια χρηματοδότηση είναι σχεδόν ανύπαρκτη, ενώ και το ποσοστό ασφάλισης των εξαγωγών είναι πάρα πολύ μικρό.

Το σύστημα παροχής χρηματοδοτικών και δημοσιονομικών κινήτρων προς τις εξαγωγικές επιχειρήσεις είναι περίπλοκο, δαπανηρό στη διαχείρισή του και αντιαναπτυξιακό.

Έτσι η μείωση ανταγωνιστικότητας των εξαγωγών, που **παρατηρήθηκε την τελευταία δεκαετία** οφείλεται, όχι μόνο στην αύξηση του λειτουργικού κόστους αλλά και στην όλη οργανωτική δομή του εξαγωγικού εμπορίου που αποθάρρυνε τη δημιουργία οικονομιών κλίμακας και οδήγησε στον κατακερματισμό των εγχώριων δυνάμεων στο διεθνή ανταγωνιστικό χώρο.

Η χαμηλή παραγωγικότητα του τομέα ενισχύθηκε και με την αύξηση της απορροφητικότητάς του σε απασχολούμενους. Έτσι, την τελευταία δεκαετία η αύξηση του αριθμού των **εργαζόμενων, ιδιαίτερα των γυναικών, στο εμπόριο ξεπέρασε** το 20%. Η τάση αυτή, που είναι απόρροια των βασικών ανακατατάξεων στην αγορά εργασίας που επισημάνθηκαν στο Κεφάλαιο 1, αλλά και της γενικότερης ύφεσης, καθιστούν την ανάπτυξη του τομέα του εμπορίου ιδιαίτερα σημαντική για την επίτευξη των γενικότερων στόχων οικονομικής πολιτικής και ειδικότερα την αναβάθμιση της ελληνικής οικονομίας και την καταπολέμηση της ανεργίας.

16.2. Στόχοι Πολιτικής

Οι διαπιστώσεις αυτές σκιαγραφούν και την ανάγκη σφαιρικής θεώρησης των προβλημάτων του τομέα καθώς και τη δημιουργία ενός πλαίσιου για τη συστηματική αντιμετώπισή τους.

Βασική επιδίωξη του Προγράμματος στον τομέα του εσωτερικού εμπορίου αποτελεί η διασύνδεση του τομέα της εμπορίας με την παραγωγή, κυρίως με την ενίσχυση συνεταιριστικής μορφής οργανώσεων ιδιαίτερα στον αγροτικό τομέα. Η συμμετοχή των συνεταιρισμών στο δίκτυο διανομής θα επεκταθεί σταδιακά με στόχο τη μείωση του χάσματος μεταξύ παραγωγής και κατανάλωσης και τον περιορισμό του ρόλου των μεσαζόντων στις περιπτώσεις που η συμβολή τους στη λειτουργία του κυκλώματος είναι αμφίβολη ή επιζήμια. Στα ίδια πλαίσια εντάσσεται και η ενίσχυση των λαϊκών και περι**φερειακών αγορών καθώς και η ενίσχυση του ανταγωνισμού,** ιδιαίτερα στο χονδρικό εμπόριο στις κεντρικές αγορές της χώρας.

Η αύξηση της παραγωγικότητας θα επιδιωχθεί και με την προώθηση βασικών έργων υποδομής για την αποθήκευση και διακίνηση εμπορευμάτων ενώ θα βελτιωθούν οι όροι και οι συνθήκες χρηματοδότησης με στόχο τη βελτίωση των υπηρεσιών και τη μείωση του λειτουργικού κόστους. Ήδη, μέσα στο 1983, θα ολοκληρωθεί η υποδομή για τη μηχανοργάνωση των Κεντρικών Λαχαναγορών Αθήνας και Θεσσαλονίκης. Η χρησιμοποίηση σύγχρονων ηλεκτρονικών συστημάτων ελέγχου και συγκέντρωσης πληροφοριών θα συμβάλει αποφασιστικά στη δημιουργία διαφάνειας σ' ό,τι αφορά τις συνθήκες προσφοράς προϊόντων στην αγορά και θα περιορίσει τις δυνατότητες κερδοσκοπίας. Άλλωστε, το αργότερο μέχρι το τέλος του 1984 θα έχει συγκροτηθεί και θα λειτουργεί Εμπορικός Παρεμβατικός Οργανισμός κάτω από δημόσιο έλεγχο που θα αντιμετωπίζει στενότητες ή αρρυθμίες που εμφανίζονται στην αγορά ή και θα παρεμβαίνει ρυθμιστικά για τη συγκράτηση των τιμών, όταν παρουσιάζεται ανάγκη, ιδιαίτερα με τη πραγματοποίηση εισαγωγών προϊόντων που δεν παράγονται καθόλου ή που η παραγωγή τους στην Ελλάδα είναι ανεπαρκής. Ακόμη, η ενίσχυση της προστασίας του καταναλωτή **αποτελεί θεμελιακή επιδίωξη του Προγράμματος,** που θα υλοποιηθεί σταδιακά με τον περιορισμό της νοθείας, την **πληροφόρηση του καταναλωτή, την πρόληψη της παραπλα**νητικής διαφήμισης και τη συστηματική παρακολούθηση παραβατών της νομοθεσίας.

Τέλος, μέσα στην πενταετία, θα εκσυγχρονιστεί το θεσμικό πλαίσιο και οι συνθήκες λειτουργίας και ρύθμισης του εμπορίου σε θέματα που αφορούν τον Αγορανομικό Κώδικα, το ωράριο λειτουργίας των καταστημάτων, την επαγγελματική στέγη, το πτωχευτικό δίκαιο και το εμπορικό μητρώο.

Βασικές επιδιώξεις για την ενίσχυση των εξαγωγικών **δραστηριοτήτων είναι η βελτίωση και επέκταση των δυνατο**τήτων μεσομακροχρόνιας χρηματοδότησης, η βελτίωση των υπηρεσιών στήριξης των εξαγωγών στους τομείς της ασφάλισης, των κοινοπραξιών των μεταφορών, της προβολής και της διαφήμισης, της πληροφόρησης και της έρευνας της αγοράς και η απλούστευση του συστήματος των εξαγωγικών κινήτρων με στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος.

16.3. Μέτρα Πολιτικής

Τα μέτρα πολιτικής στο χώρο του εμπορίου αφορούν τόσο την επιλεκτική πολιτική παρέμβασης του κράτους μέσα στα πλαίσια προώθησης του ελεύθερου ανταγωνισμού και της προστασίας του καταναλωτή όσο και τη δημιουργία κατάλλη**λης υποδομής για την βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας του τομέα.**

Για τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαίσιου και την βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας προγραμματίζεται:

— Δημιουργία και λειτουργία μέσα στην πενταετία κέντρων υποδοχής, αποθήκευσης και διακίνησης εμπορευμάτων για την ευρύτερη περιοχή Αθηνών στο Θριάσιο πεδίο, στη Θεσσαλονίκη, το Βόλο και την Καλαμάτα, **καθώς και μικρότερων Αποθηκευτικών** Κέντρων στην Πάτρα, Λάρισα, Καβάλα κλπ. με βασικό φορέα την

Εταιρεία Γενικών Αποθηκών Ελλάδας (ΠΑΕΓΑΕ).
- Ρύθμιση του θέματος του ωραρίου με συμφωνημένη λύση, που θα κατοχυρώνει τα νόμιμα συμφέροντα των ενδιαφερομένων.
- Σταδιακή αναμόρφωση του θεσμού της πτώχευσης, με έμφαση στην πρόληψη των δόλιων μορφών της.
- Μηχανογράφηση των εμπορικών σημάτων και η απλοποίηση της διαδικασίας κατάθεσης μέχρι τη νομοθετική ρύθμιση των ειδικών δικαστηρίων.
- Εφαρμογή απλουστευμένου ενιαίου λογιστικού σχεδίου για τις Α.Ε.

Για την προστασία του καταναλωτή προγραμματίζεται:

- Ίδρυση Εθνικού Συμβουλίου Κατανάλωσης, που θα μετέχουν σύλλογοι καταναλωτών και γυναικείων οργανώσεων, η Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος, η ΕΦΕΕ και η Τοπική Αυτοδιοίκηση και που θα ενισχύονται με κάθε τρόπο από το Υπουργείο. Το Εθνικό Συμβούλιο Κατανάλωσης θα έχει συμβουλευτικό ρόλο και θα αναλαμβάνει πρωτοβουλίες διαφώτισης και διάδοσης των καταναλωτικών ιδεών.
- Δημιουργία καταστημάτων από καταναλωτικούς συνεταιρισμούς.
- Αναμόρφωση του Αγορανομικού Κώδικα και του Κώδικα Τροφίμων και Ποτών και δημιουργία ενιαίου φορέα τροφίμων όπου θα λύνονται όλα τα προβλήματα που δημιουργούν εμπλοκή ανάμεσα σε υπηρεσίες διαφορετικών υπουργείων (Εμπορίου, Υγείας και Πρόνοιας, Γεωργίας, Οικονομικών κ.λπ.).
- Αναμόρφωση του Επιμελητηριακού θεσμού και εξειδίκευση σε επιμελητήρια μεταποίησης και διακίνησης αγαθών, προκειμένου να πάψουν να έχουν σαν κύριο ρόλο τη διεκδίκηση συντεχνιακών πλεονεκτημάτων και τη διαμεσολάβηση απέναντι στις κρατικές αρχές. Τα Επιμελητήρια θα εκσυγχρονιστούν για να αναλάβουν τα βασικά ζητήματα πλαισίωσης των μελών τους με την έρευνα και την πληροφόρηση, ώστε να συμβάλλουν στα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης καθώς και στο δημοκρατικό προγραμματισμό.
- Αποτελεσματικός περιορισμός της νοθείας, με την απαγόρευση της κατοχής πρώτων υλών άσχετων με τη σύνθεση του προϊόντος που κατασκευάζει ή πουλάει η επιχείρηση.
- Καθορισμός τιμής μετρικής μονάδας για όλα τα προϊόντα που πουλιώνται συσκευασμένα, ώστε να μπορεί ο καταναλωτής να συγκρίνει ακριβώς τις τιμές των διαφόρων προϊόντων.
- Καθιέρωση συστήματος πρόληψης της παραπλανητικής διαφήμισης και της διαφήμισης που είναι προσβλητική για την αξιοπρέπεια του ανθρώπου και ειδικότερα της γυναίκας ή οδηγεί με παραπλανητικά επιχειρήματα στην αγορά επιβλαβών για την υγεία προϊόντων.
- Δημιουργία μητρώου νοθευτών και παραβατών της νομοθεσίας, με σύγχρονο σύστημα ηλεκτρονικής καταχώρησης, έτσι ώστε όσοι παραπέμπονται για αγορανομικές παραβάσεις να συνοδεύονται με πληροφοριακά στοιχεία για προηγούμενες παραβάσεις.

Για την προώθηση των εξαγωγικών δραστηριοτήτων προγραμματίζεται:

- Δημιουργία νέου ενιαίου εξαγωγικού φορέα με αξιόλογη οικονομική επιφάνεια, ο οποίος θα είναι στελεχωμένος με το απαραίτητο ειδικευμένο προσωπικό και κατάλληλα εξοπλισμένος. Ο νέος αυτός φορέας θα καλύψει σταδιακά τις δραστηριότητες που καλύπτονται σήμερα από τον ΟΠΕ, τις ελληνικές εξαγωγές, και πιθανόν το ΚΑΠΕ, τον ΕΛΟΤ και τμήματα άλλων δραστηριοτήτων στο δημόσιο τομέα.
- Αναδιοργάνωση και αποτελεσματικός συντονισμός της λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών και θεσμών που παρέχουν τις απαραίτητες υπηρεσίες προώθησης των εξαγωγών, όπως η χρηματοδότηση, η ασφάλιση, η έρευνα της ξένης αγοράς, η ενημέρωση των εγχωρίων παραγωγών για τις υπάρχουσες εξαγωγικές ευκαιρίες σε διάφορες χώρες, η ενημέρωση των ξένων αγοραστών και διαφήμιση των ελληνικών προϊόντων στις ξένες αγορές, η διοργάνωση της συμμετοχής ελληνικών επιχειρήσεων σε διεθνείς εκθέσεις για την προβολή των προϊόντων τους, η διοργάνωση ελληνικών εβδομάδων σε διάφορα εμπορικά κέντρα του εξωτερικού, η διοργάνωση εμπορικών αποστολών σε ξένες χώρες, η υποβοήθηση και παροχή χρήσιμων πληροφοριών και συμβουλών για την επιτυχή οργάνωση της εξαγωγικής προσπάθειας, η υποβοήθηση στη δημιουργία και οργάνωση ισχυρών εξαγωγικών μονάδων κ.λπ.
- Δραστηριοποίηση του ρόλου των εμπορικών ακολούθων μετά από εξέταση των συγκεκριμένων προβλημάτων και δυνατοτήτων σε συνεργασία με εξαγωγικούς φορείς.
- Ενίσχυση του θεσμού των εξαγωγικών κοινοπραξιών και επιχειρήσεων πέρα από τη δραστηριότητα που έχουν ήδη αναπτύξει ο ΟΠΕ και η εταιρεία «Ελληνικές Εξαγωγές» προς την κατεύθυνση αυτή.
- Ενίσχυση του ρόλου της «ΑΓΡΕΞ ΑΕ» στον τομέα των εξαγωγών αγροτικών προϊόντων για τον συντονισμό της εξαγωγικής προσπάθειας σ' αυτόν τον τομέα.
- Σύναψη προγραμματικών συμφωνιών μεταξύ κρατικών οργανισμών και ιδιωτικών φορέων στα πλαίσια των οποίων το κράτος θα παρέχει πιστωτικές ή άλλες ενισχύσεις που θα επιτρέπουν την επιτυχή διοχέτευση του προϊόντος στις αγορές του εξωτερικού με την προϋπόθεση υλοποίησης ενός ποσοτικά συγκεκριμένου εξαγωγικού στόχου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 17
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

17.1. Προβλήματα διάρθρωσης του ελληνικού χώρου

17.1.1. Εισαγωγή.

Τα περιφερειακά και χωροταξικά προβλήματα της χώρας έχουν οξυνθεί σε τέτοιο βαθμό ώστε υποσκάπτουν τις προοπτικές οικονομικής και κοινωνικής της ανάπτυξης. Η κατάσταση αυτή, πέρα από τις συγκυριακές της πλευρές, είναι διαρθρωτικού χαρακτήρα και σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα των επιλογών της πολιτείας και του μεταπολεμικού ιδίως τρόπου ανάπτυξης. Οι διαρθρωτικές αδυναμίες εμφανίζονται ανάγλυφα στην καθυστέρηση και την εξάρτηση της επαρχίας από το κέντρο, στην αποδιοργάνωση του παραγωγικού συστήματος των ελληνικών περιφερειών και την αποδυνάμωσή τους σαν ανθρωπογεωγραφικές ενότητες.

Η πιο χαρακτηριστική ίσως εκδήλωση του περιφερειακού προβλήματος είναι η ερήμωση - δημογραφική κατάρρευση της υπαίθρου, συνέπεια της μαζικής εσωτερικής και εξωτερικής μετανάστευσης που προκάλεσαν η ανεργία, η υποαπασχόληση και τα χαμηλά εισοδήματα στην περιφέρεια. Η εγκατάλειψη της επαρχίας όμως ενισχύθηκε και από τη συγκεντρωτική συσσώρευση κεφαλαίου σ' εκείνους τους οικονομικούς τομείς που εξασφάλιζαν γρήγορα και μεγάλα συγκριτικά κέρδη, όπως η οικοδομή και το εμπόριο. Οι τομείς αυτοί αναπτύχθηκαν κυρίως στα μεγάλα αστικά κέντρα. Η μεγάλη ανισότητα στις ευκαιρίες αποδοτικής τοποθέτησης ανάμεσα στους παραγωγικούς τομείς και στις παρασιτικές ή μεταπρατικές δραστηριότητες αποπροσανατόλισε έτσι ένα ιδιαίτερο σημαντικό τμήμα την διαθεσίμων πόρων, τόσο από οικονομική, όσο και από γεωγραφική άποψη. Σημαντικό ρόλο προς την ίδια κατεύθυνση έπαιξε και η αύξηση των εισοδη-

μάτων μέσω της μεταφοράς πόρων από το εξωτερικό που δι**εύρυνε τις καταναλωτικές δαπάνες, ιδιαίτερα** σε αγαθά και **υπηρεσίες πολυτελείας** και αύξησε τις επενδύσεις σε ακίνητα **συμβάλλοντας** έτσι στη διόγκωση της Πρωτεύουσας.

Τα προβλήματα του βιομηχανικού τομέα είχαν επίσης αποφασιστικές **επιπτώσεις** στην οργάνωση του χώρου. Οι βιομηχανικές **μονάδες**, προσανατολισμένες στην τελική ζήτηση και **εξαρτώμενες από εξωτερικές εισροές**, συγκεντρώθηκαν κατά κύριο λόγο στην Αθήνα και, σε συνέχεια, στους κύριους πόλους του άξονα Αθήνας - Θεσσαλονίκης και στις προεκτάσεις του. Στον ίδιο άξονα εντοπίζονται επιπλέον οι δυναμικότερες τάσεις, με τη δημιουργία ευρύτερων εκβιομηχανιζόμενων περιοχών γύρω από την Αθήνα και την Θεσσαλονίκη. Ανάλογος υπήρξε και ο ρόλος του τουριστικού τομέα, καθώς οι εξελίξεις στον τουρισμό χαρακτηρίζονταν από την εξάρτηση της τοπικής ανάπτυξης από το κέντρο και τη μεταφορά μεγάλου μέρους της ωφέλειας σ' αυτό.

17.1.2. Περιφερειακές ανισότητες.

Η σημερινή περιφερειακή διαίρεση της χώρας παρουσιάζει **δύο προβλήματα**. Το πρώτο έγκειται στο ότι η **περιφέρεια δεν έχει πραγματικές αρμοδιότητες** σαν βαθμίδα της **Δημόσιας Διοίκησης ή** της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στην **ουσία δεν μεσολαβεί** μεταξύ κέντρου και νομού κάποιο εν**διάμεσο επίπεδο με** ουσιαστικό ρόλο, επιτελικό και εκτελεστικό. Το δεύτερο πρόβλημα απορρέει από την ιστορική οριοθέτηση των σημερινών προγραμματικών διαμερισμάτων που είναι ανεπαρκής λόγω αναντιστοιχίας προς τις υπαρκτές, **από άποψη λειτουργικών σχέσεων, γεωγραφικές** ενότητες και, γι' αυτό, ακατάλληλη σαν πλαίσιο για τον προγραμματισμό και εφαρμογή μιας αποκεντρωτικής πολιτικής. Μια ανάλυση των περιφερειακών ανισοτήτων στη βάση αυτών των περιφερειών δεν μπορεί επομένως να είναι πλήρης. Προσεγγιστικά πάντως, οι διάφορες περιοχές της χώρας μπορούν να **διακριθούν σε ανεπτυγμένες περιοχές** (Πρωτεύουσα και Θεσσαλονίκη), σε δυναμικές περιφέρειες, που έχουν άμεση επαφή με τον κύριο άξονα ανάπτυξης (Μακεδονία, Θεσσαλία, Στερεά Ελλάδα πλην της Αττικής, Πελοπόννησος και Κρήτη) **και σε καθυστερημένες περιφέρειες** (Ήπειρος, Θράκη, Νήσοι Ανατολικού Αιγαίου και Ιονίου πλην της Κέρκυρας).

Το ΑΕΠ κατά κεφαλή στην περιοχή της Πρωτεύουσας εκτιμάται πως είναι μεγαλύτερο κατά 40% έως 100% των υπολοίπων περιφερειών (εκτός του Ν. Θεσσαλονίκης). Στις περιφέρειες που καθυστερούν είναι περιορισμένη η αξιοποίηση των διαθέσιμων ανθρώπινων και φυσικών πόρων ενώ το κόστος παραγωγής, σε πολλούς κλάδους του δευτερογενούς και τριτογενούς τομέα, είναι αυξημένο. Αυτό οφείλεται στο μικρό μέγεθος και την κακή οργάνωση των παραγωγικών μονάδων, στην υποανάπτυξη της λειτουργικά αναγκαίας υποδομής, στις αυξημένες αποστάσεις και τις δυσκολίες μεταφορών κλπ. Παράλληλα, πολλές περιφέρειες ή νομοί παρουσιάζουν μη ισόρροπη τομεακή ή διακλαδική διάρθρωση. Οι πιο συνηθισμένες μονομέρειες είναι η υπερβολική εξάρτηση από τον αγροτικό τομέα (π.χ. Κρήτη, Ήπειρος, Θράκη), οι μονοκαλλιέργειες εποχιακού χαρακτήρα και η υπέρμετρη κυριαρχία του τουρισμού (π.χ. Δωδεκάνησα, Κυκλάδες, Κέρκυρα).

Χαρακτηριστικό στοιχείο της άνισης ανάπτυξης είναι, εξάλλου, η μεγάλη συγκέντρωση του πληθυσμού στην περιοχή της Πρωτεύουσας και, δευτερευόντως, στη Θεσσαλονίκη. Στην Αθήνα ειδικότερα, ο δημογραφικός υδροκεφαλισμός επιτείνεται από την υπερσυγκέντρωση όχι μόνο των επιτελικών φορέων, αλλά και ενός μεγάλου μέρους των έργων υποδομής καθώς και ενός φάσματος υπηρεσιών, μοναδικού σε εύρος στον Ελληνικό χώρο. Βέβαια παρατηρήθηκε πρόσφατα, σύμφωνα με την απογραφή του 1981, μια σχετική μεταστροφή των τάσεων: επιβράδυνση του ρυθμού αύξησης της Αθήνας, επιτάχυνση της ανάπτυξης των μεσαίων κέντρων και πληθυσμιακή σταθεροποίηση πολλών περιφερειών. Παρά την φαινομενικά θετική αυτή εικόνα πάντως, πολλές **παραδοσιακά** προβληματικές περιοχές εξακολουθούν να παραμένουν προβληματικές και να χάνουν μέρος του πληθυσμού τους (Κυκλάδες και νησιά Αιγαίου, Δυτική Ελλάδα, Ορεινή Ελλάδα).

Μια εξέταση σε επίπεδο νομού και επαρχίας δείχνει πράγματι ότι, αν και παρατηρείται μία μείωση των διαπεριφερειακών διαφορών και ανισοτήτων, αποκτούν αυξανόμενη σημασία οι ενδοπεριφερειακές ανισότητες. Ακόμα και όταν δηλαδή παρατηρείται μία γεωγραφική διεύρυνση της αναπτυξιακής διαδικασίας, επωφελούνται συνήθως οι δυναμικότερες περιοχές κάθε περιφέρειας ενώ συνεχίζεται η υποβάθμιση των προβληματικών περιοχών. Επιπλέον, οι θετικοί ρυθμοί της περιφέρειας εξηγούνται στις περισσότερες περιπτώσεις μάλλον ως συνέπεια της κρίσης της Αθήνας και της γενικότερης οικονομικής κρίσης των τελευταίων χρόνων και λιγότερο ως έκφραση αυτόνομης αναπτυξιακής διαδικασίας.

Για να δοθεί, τέλος, μια ολοκληρωμένη εικόνα του προβλήματος, πρέπει να ληφθεί υπόψη η γεωγραφική ανισότητα στην κατανομή της κοινωνικής ευημερίας. Το κατά κεφαλή εισόδημα, οι κοινωνικές υπηρεσίες, οι ευκαιρίες ανάπτυξης του ατόμου και οι δυνατότητες επιλογής τρόπων ζωής κατανέμονται άνισα, όχι μόνο ανάμεσα **στις διάφορες κοινωνικές** τάξεις αλλά και γεωγραφικά. Είναι γενικά ευνοϊκότερες οι **συνθήκες στην περιοχή Αθηνών, λιγότερο ευνοϊκές στις άλ**λες περιφέρειες και στα άλλα αστικά κέντρα και ακόμα λιγότερο ευνοϊκές στις αγροτικές και ορεινές περιοχές της χώρας. Το ίδιο ισχύει και για την υποδομή στην παιδεία και στην υγεία, στην κοινωνική πρόνοια, στον αθλητισμό και στον πολιτιστικό τομέα.

Τα δίκτυα μεταφορών δημιουργήθηκαν, χωρίς την ύπαρξη ενός ενιαίου προγράμματος, ακτινωτά από την Πρωτεύουσα της χώρας προς την περιφέρεια. Οι απομακρυσμένες και δυσπρόσιτες περιοχές της χώρας έχουν ανεπαρκή εξυπηρέτηση. Ιδιαίτερο πρόβλημα έχουν τα νησιά του Αιγαίου, οι ορεινές περιοχές, η δυτική Ελλάδα και οι απομακρυσμένες περιοχές των συνόρων, ενώ λείπουν βασικές διαπεριφερειακές συνδέσεις, κυρίως ανάμεσα στη βόρεια, ανατολική και δυτική Ελλάδα. Τέλος, σ' ό,τι αφορά τα λιμάνια και τις θαλάσσιες μεταφορές, επισημαίνεται χαρακτηριστικά ο υπερσυγκεντρωτισμός του Πειραιά, η έλλειψη εξειδίκευσης των μικρότερων λιμανιών της χώρας, η έλλειψη ικανοποιητικής διεθνούς δικτύωσης για την αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων της θέσης της χώρας στη Μεσόγειο, το χαμηλό επίπεδο οργάνωσης και λειτουργικότητας. Αντίστοιχες παρατηρήσεις ισχύουν για τα αεροδρόμια και τις αεροπορικές μεταφορές, σχετικά με την υπερσυγκέντρωση του μεταφορικού έργου στην Αθήνα.

17.1.3. Προβλήματα χρήσεων γης και πολιτικής γης.

Στην Ελλάδα δεν έχει ασκηθεί συστηματική πολιτική γης ή χρήσεων γης, κύρια σαν αποτέλεσμα συγκεκριμένων πολιτικών επιλογών. Δεν έγινε έτσι δυνατός ούτε ο έλεγχος των μηχανισμών της αγοράς, με συνέπεια τις μεγάλες αυξήσεις των τιμών της γης, ούτε ο έλεγχος κατανομής της ιδιοκτησίας, έτσι ώστε να δυσχεραίνεται η άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Η έλλειψη Εθνικού Κτηματολογίου όξυνε ιδιαίτερα την κατάσταση. Συνέτεινε επίσης στην αμφισβήτηση του **ιδιοκτησιακού καθεστώτος** γης γενικότερα και την **καταπάτηση δημόσιων εκτάσεων ειδικότερα.**

Σε συνδυασμό και με την ανεπάρκεια ή την αποσπασματική εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου, η αστική ανάπτυξη **χαρακτηρίστηκε έτσι από συνεχώς οξυνόμενες προβληματικές καταστάσεις:** αποδιοργάνωση του πολεοδομικού ιστού και της κοινωνικής συνοχής των πόλεων, ελλείψεις τεχνικής και κοινωνικής υποδομής, προβλήματα κυκλοφορίας και περιβάλλοντος, ανοργάνωτη διάχυση αστικών χρήσεων στον περιαστικό χώρο, γενικευμένη αυθαίρετη δόμηση. Όλα τα παραπάνω

οξύνονται περισσότερο στις μεγαλύτερες πόλεις και ιδίως στην Αθήνα.

Στον αγροτικό χώρο, το κύριο πρόβλημα χρήσεων είναι η εγκατάλειψη της γεωργικής γης. Σημαντικά προβλήματα επίσης προκύπτουν στις δυναμικές ζώνες, όπως η ρύπανση και η διατάραξη των οικοσυστημάτων και η απορρόφηση της γεωργικής γης από άλλες δραστηριότητες. Προβληματικό, τέλος, είναι το πλέγμα των χρήσεων γης στους κύριους συγκοινωνιακούς άξονες και στις παράκτιες ζώνες.

17.1.4. Οικιστικό σύστημα.

Οι σημαντικοί παράγοντες που διαμόρφωσαν το οικιστικό σύστημα είναι η αναπτυξιακή καθήλωση του αγροτικού χώρου, η αποδιοργάνωση των τοπικών αγορών που στέρησε τις πόλεις από τη ζωτική τους ενδοχώρα, οι μεταναστευτικές κινήσεις, ο συγκεντρωτισμός της διοίκησης, η έλξη που ασκεί η συγκέντρωση των ευκαιριών ανάπτυξης σ' ορισμένα αστικά κέντρα, κύρια την Αθήνα και, τέλος, η υπερβολική ανάπτυξη ενός τριτογενή, παρασιτικού σε μεγάλη έκταση, τομέα.

Σημαντικά προβλήματα δυσλειτουργίας εμφανίζονται στα μεγάλα αστικά κέντρα, ιδιαίτερα στην Αθήνα, όπου έχει συντελεσθεί σοβαρή υποβάθμιση του πολεοδομικού και φυσικού περιβάλλοντος και όπου, λόγω της μεγάλης συγκέντρωσης και της ασχεδίαστης πολεοδομικής ανάπτυξης, το κοινωνικό κόστος παραγωγής σε ορισμένους κλάδους καθώς και το κοινωνικό κόστος λειτουργίας των πόλεων αυτών έχει αυξηθεί υπερβολικά.

17.2. Το περιεχόμενο της περιφερειακής και χωροταξικής πολιτικής.

17.2.1. Μακροχρόνιοι στόχοι της χωροταξικής πολιτικής.

Στο πλαίσιο του δημοκρατικού προγραμματισμού για το σοσιαλιστικό μετασχηματισμό, κύριες επιδιώξεις της χωροταξικής πολιτικής και περιφερειακής ανάπτυξης είναι η δημογραφική ανασυγκρότηση σε ολόκληρη την έκταση του εθνικού χώρου, η αναδιοργάνωση των παραγωγικών δομών της οικονομίας, η κοινωνική και πολιτιστική αναβάθμιση και η οικολογική ανασυγκρότηση και προστασία των αναπτυξιακών πόρων και του περιβάλλοντος.

Με βάση τις παραπάνω επιδιώξεις, η μακροχρόνια χωροταξική πολιτική στοχεύει στην ορθολογική κατανομή και ισόρροπη ανάπτυξη δραστηριοτήτων και εκμετάλλευση πόρων στον ελλαδικό χώρο κατά τρόπο που να εξασφαλίζεται, (α) η αποτελεσματική διαδικασία οικονομικής ανάπτυξης, (β) η άμβλυνση και βαθμιαία εξάλειψη των μεταξύ κέντρου και περιφερειών και των ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων καθώς και των μεταξύ αγροτικού και αστικού χώρου και (γ) η προστασία των φυσικών και πολιτιστικών πόρων της χώρας. Επιδιώκεται η δημιουργία ισότιμων συνθηκών (όσον αφορά τις βασικές οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες) σε κάθε γεωγραφικό επίπεδο, αλλά και διαφοροποιημένων στο βαθμό που διαμορφώνονται από τις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής, τις οποίες και αναδεικνύουν.

Οι γενικότεροι μακροχρόνιοι στόχοι της χωροταξικής πολιτικής διαγράφονται ως εξής:

1. Αποκατάσταση φυσιολογικής δομής στην πυραμίδα ηλικιών, εξασφάλιση σταθερής πληθυσμιακής βάσης στις παραμεθόριες ή υποβαθμισμένες δημογραφικά ζώνες και οργανική ένταξη των παλιννοστούντων στις περιοχές καταγωγής τους.
2. Ισόρροπη διατομεακή ανάπτυξη σε επίπεδο περιφέρειας ή υποπεριφέρειας, με μείωση της εξάρτησης απ' τις διακυμάνσεις της διεθνούς συγκυρίας και διεύρυνση της τοπικής αγοράς.
3. Προστασία και ενίσχυση των τοπικών πολιτιστικών ιδιαιτεροτήτων, διασφάλιση ενός ικανοποιητικού επιπέδου κοινωνικού και πολιτιστικού δυναμισμού σε κάθε κοινότητα.
4. Βέλτιστη χρήση και προστασία των φυσικών πόρων για την ισόρροπη ανάπτυξη των παραγωγικών δραστηριοτήτων, την αναζωογόνηση του αγροτικού χώρου, την βελτίωση του πολεοδομικού ιστού των αστικών κέντρων και την οργανωμένη επέκτασή τους.
5. Επαναπροσδιορισμός των ορίων και μονάδων χώρου για τους φορείς Διοίκησης, Αυτοδιοίκησης και Δημοκρατικού Προγραμματισμού βάσει φυσικών, ανθρωπογεωγραφικών και κοινωνικο-οικονομικών δομών και σχέσεων και ουσιαστική αποκέντρωση των αποφάσεων προγραμματισμού και ανάπτυξης.

17.2.2. Περιφερειακή και Χωροταξική Πολιτική για τα 1983—87.

α. Χωροταξική οργάνωση των παραγωγικών τομέων και των μεταφορών

Γεωργία:

Η αξιοποίηση των φυσικών και ανθρωπίνων πόρων του τομέα θα στηριχθεί στα προγράμματα για την ανάπτυξη της αγροτικής βιομηχανίας, της βιοτεχνίας και χειροτεχνίας, καθώς και για την προστασία και αναβάθμιση του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Κύριοι φορείς της ανάπτυξης θα είναι οι αγροτοβιομηχανικοί και γεωργικοί συνεταιρισμοί. Τα προγράμματα αυτά θα κινητοποιήσουν την ενεργητική πρωτοβουλία των δυνάμεων του αγροτικού κόσμου στη βάση της συνεταιριστικής παραγωγής, εμπορίας και μεταποίησης, δημιουργώντας νέες δυνατότητες απασχόλησης. Η προώθηση των προγραμμάτων θα γίνεται με γνώμονα τη δημιουργία ανταγωνιστικών παραγωγικών μονάδων. Παράλληλα όμως, σε πολλές προβληματικές περιοχές, η εξασφάλιση της αναγκαίας πληθυσμιακής πυκνότητας, της διατήρησης και εκμετάλλευσης των εγχώριων φυσικών πόρων, κ.λπ., θα αποτελέσει βασικό κριτήριο ειδικών ενισχύσεων.

Βιομηχανία:

Ο συντονισμός για την αύξηση της απασχόλησης και ανάπτυξη της περιφέρειας καθώς και για την ανταγωνιστικότητα και καλύτερη κλαδική διάρθρωση της μεταποίησης θα πραγματοποιηθεί με την εκπόνηση προγραμματικού σχεδιασμού και την εξειδίκευση του Ν. 1262/82 με κίνητρα περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης.

Η ολοκλήρωση παραγωγικών συμπλεγμάτων σε επιλεγμένες περιοχές θα δημιουργήσει πόλους βιομηχανικής ανάπτυξης που θα διευκολύνουν και θα προωθήσουν τον κοινωνικό έλεγχο και την ανάπτυξη νέων σχέσεων παραγωγής και θα αμβλύνουν τις περιφερειακές ανισότητες. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι η δημιουργία δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων και αγροτοβιομηχανικών συνεταιρισμών. Παράλληλα, βασικό στόχο του προγράμματος αποτελεί η αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από την ανάπτυξη της βιομηχανίας, όσον αφορά τόσο τις νέες μονάδες όσο και τις σήμερα υποβαθμισμένες ζώνες στην Αθήνα, τη Θεσσαλονίκη, και άλλες περιοχές.

Τουρισμός:

Η εξασφάλιση συνθηκών διεθνούς ανταγωνιστικότητας του τομέα και η αξιοποίηση για την προώθηση των γενικών χωροταξικών στόχων του προγράμματος θα διευκολυνθεί με την ανάπτυξή του σε νέες περιοχές και τον περιορισμό του σε περιοχές υπερβολικής συγκέντρωσης. Η συμβολή του τομέα σε άλλα προγράμματα (ανάπτυξη προβληματικών περιοχών, διατήρηση παραδοσιακών οικισμών, δημιουργία θέσεων απασχόλησης) θα γίνει παράλληλα με τον προσανατολισμό του στην εξυπηρέτηση των κοινωνικών αναγκών στην αξιοποίηση του ελεύθερου χώρου. Ιδιαίτερη σημασία και προσοχή θα δοθεί ώστε η ανάπτυξη των τουριστικών δραστηριοτήτων να

γίνει με τρόπο που να διασφαλίζει την προστασία του ανθρωπογενούς και φυσικού περιβάλλοντος (πολιτιστική κληρονομιά, τοπίο, ευαίσθητες οικολογικά περιοχές, κ.λ.π.).

Μεταφορές:

Η βελτίωση των συνδέσεων επικοινωνίας με τις χώρες της ΕΟΚ, της Ανατολικής Ευρώπης, της Μέσης Ανατολής και της Μεσογείου είναι προϋπόθεση για την επιτυχία της εξαγωγικής προσπάθειας της οικονομίας. Σε εθνικό και διαπεριφερειακό επίπεδο, επιδιώκεται η συντονισμένη ανάπτυξη και λειτουργία του συστήματος μεταφορών, με εξοικονόμηση ενέργειας και αποθάρρυνση της παραπέρα κεντροβαρικής ενίσχυσης της Αθήνας ενώ, σε περιφερειακό και νομαρχιακό επίπεδο, ενισχύεται και οργανώνεται το οδικό δίκτυο και το δίκτυο λιμανιών. Θα δοθεί προτεραιότητα στην κατασκευή των απαραίτητων διαπεριφερειακών συνδέσεων, με πρώτη επιλογή την σύνδεση Ανατολικής και Δυτικής Βόρειας Ελλάδας.

Ανάλογα μέτρα θα ληφθούν για την βελτίωση της προσπελασιμότητας των προβληματικών περιοχών. Ο σχεδιασμός του συστήματος των μεταφορών θα αποτελέσει ουσιαστικό παράγοντα στη νέα χωροταξική δομή του εθνικού χώρου και τις επιθυμητές δια— και ενδοπεριφερειακές κοινωνικοοικονομικές λειτουργίες.

Μέσα σ' αυτό το πλαίσιο, δημιουργείται πολυκεντρικό σύστημα εθνικών μεταφορών σε αντίθεση προς την μονοκεντρική ακτινωτή διάρθρωση προς και από την Πρωτεύουσα. Στην κλίμακα της περιφέρειας, ο σχεδιασμός του συστήματος μεταφορών ενισχύει την ανασυγκρότηση και νέα δομή του οικιστικού συστήματος.

β. Χρήσεις γης.

Εισάγεται ο συστηματικός σχεδιασμός των χρήσεων γης τόσο στον αγροτικό, όσο και στον αστικό χώρο. Στις αστικές περιοχές, θα επιδιωχθεί η αναδιάρθρωση και ο έλεγχος των χρήσεων ώστε να βελτιωθούν οι υποβαθμισμένες πολεοδομικές συνθήκες με δίκαιη ρύθμιση και νομοθετική κατοχύρωση χρήσεων γης. Ιδιαίτερο βάρος δίνεται στο σχεδιασμό χρήσεων γης, σε συνάρτηση με τις μεταποιητικές και άλλες οχλούσες λειτουργίες.

Στον αγροτικο-εξωαστικό χώρο, πρώτος στόχος είναι ο έλεγχος της επέκτασης των αστικών δραστηριοτήτων (διασπορά βιομηχανικών εγκαταστάσεων, κατάτμηση, οικοπεδοποίηση, παραθεριστική κατοικία). Παράλληλα, επιδιώκονται βελτιώσεις στις γεωργικές χρήσεις (προστασία της γης υψηλής παραγωγικότητας, καθορισμός γεωργικών ζωνών, αναδιάρθρωση καλλιεργειών), η ρύθμιση των σχέσεων δασών-βοσκοτόπων και των προβλημάτων εγκαταλειμμένης γης και η επιλεκτική διατήρηση ακόμα και οριακής γεωργικής γής (είτε αυτό αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο του παραδοσιακού τοπίου είτε για λόγους ειδικής αναπτυξιακής πολιτικής σε συγκεκριμένους χώρους). Τέλος, θα γίνει καταγραφή, αξιολόγηση και οργάνωση περιοχών προστασίας φυσικο-οικολογικού περιβάλλοντος και θα ενισχυθεί ο ρόλος των δασών στην αναψυχή καθώς και το σύστημα προστασίας και διαχείρισης των δασών.

Στον αγροτικο-εξωαστικό χώρο, βασικός στόχος είναι: ο σχεδιασμός των βασικών ζωνών χρήσεων γης που ταυτόχρονα διασφαλίζουν την οικολογική ισορροπία και την οργανικότητα της αναπτυξιακής διαδικασίας (βασικές ζώνες, ζώνες καλλιεργειών, κτηνοτροφικές ζώνες, βιομηχανικές ζώνες, τουριστικές ζώνες, ζώνες οικολογικής προστασίας και προστασίας τοπίου κ.λ.π.).

γ. Σύστημα οικισμών.

Η πολιτική του προγράμματος για την πρωτεύουσα είναι η ανάσχεση της μεγέθυνσής της και η αποκέντρωση των διοικητικών μονάδων και υπηρεσιών που συνωστίζονται σήμερα στην Αθήνα. Τα οξυμμένα κοινωνικά και περιβαλλοντικά προβλήματα της πρωτεύουσας την έχουν μετατρέψει σε προβληματική περιφέρεια από ορισμένες απόψεις. Απαιτείται επομένως η κλιμάκωση των προσπαθειών για την εξυγίανση του περιβάλλοντος και την αντιμετώπιση της εντεινόμενης ανεργίας. Για το σκοπό αυτό θα αξιοποιηθούν τα πλεονεκτήματα υποδομής και εξειδικευμένης εργασίας και θα αναληφθούν έργα αστικής ανάπλασης. Θα ελέγχεται η ίδρυση μεγάλων βιομηχανιών στην Αττική και θα περιοριστεί η εγκατάσταση επιχειρήσεων εθνικής κλίμακας. Θα ιδρύονται μικρομεσαίες επιχειρήσεις αναγκαίες για την εξυπηρέτηση της ζωής και των αναγκών της πόλης, επιλεγμένες μονάδες έντασης εξειδικευμένης εργασίας και εγκαταστάσεις εξαιρετικά προηγμένης τεχνολογίας.

Η μεγέθυνση των άλλων μεγάλων αστικών κέντρων θα τεθεί υπό έλεγχο ώστε να μην αναπαραχθούν τα προβλήματα της Αθήνας. Θα επιδιωχθεί η ανάπτυξη σ' αυτά εξειδικευμένων βιομηχανικών δραστηριοτήτων, θα υποστηριχθούν με υπηρεσίες περιφερειακής κλίμακας και θα αξιοποιηθούν επιτελικά κέντρα χάραξης και εφαρμογής της περιφερειακής αναπτυξιακής πολιτικής, δίχως όμως να συγκεντρώνεται σ' αυτά η προσπάθεια περιφερειακής ανάπτυξης.

Κεντρικός κορμός του προγράμματος είναι η ενίσχυση των μεσαίων και κατά περίπτωση μικρών αστικών κέντρων καθώς και ενός πλέγματος κωμοπόλεων, που θα αναλάβουν ένα ενδιάμεσο λειτουργικό ρόλο ανάμεσα στα μεγάλα αστικά κέντρα ή τις πρωτεύουσες των νομών και την αγροτική ενδοχώρα. Η ενίσχυση αυτής της κατηγορίας οικισμών είναι το κλειδί για την αντιμετώπιση των προβλημάτων του χωροταξικού ιστού. Μόνο με την παροχή, προς όλα τα σημεία της επικράτειας, βασικής υποδομής και διοικητικών υπηρεσιών μπορεί να σταματήσει η διαρροή πληθυσμού προς τα μεγάλα κέντρα, που θα σταθεροποιήσει δημογραφικά τον αγροτικό χώρο ενώ θα αμβλύνει τα προβλήματα των μεγάλων πόλεων.

Η αναδιάρθρωση του δικτύου των αστικών κέντρων θα εξυπηρετηθεί από τη λειτουργία αποτελεσματικών υπηρεσιών, δημόσιων και ιδιωτικών που θα διαμορφώσουν βελτιωμένες συνθήκες υποδοχής των επενδυτικών δραστηριοτήτων και εξυπηρέτησης των εργαζομένων. Θα αποκεντρωθούν οι Τράπεζες και θα ιδρυθούν και ολοκληρωθούν, σε περιφερειακό επίπεδο, σχολές ανώτερης και ανώτατης παιδείας, κέντρα βασικής και εφαρμοσμένης έρευνας και κέντρα παροχής υπηρεσιών εκσυγχρονισμού ή ανάπτυξης των οικονομικών δραστηριοτήτων των περιφερειών. Ο προσανατολισμός των ιδρυμάτων αυτών θα προσδιοριστεί σε κάθε περιφέρεια από τις ανάγκες και τις δυνατότητες κάθε μιας.

Ειδικά κίνητρα θα προβλεφθούν για την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού, ιδίως από Αθήνα προς περιφέρεια καθώς και ειδικά κίνητρα για την μετεγκατάσταση τεχνικού και επιστημονικού προσωπικού. Θα αναπτυχθούν, τέλος, σε επίπεδο νομού και επαρχίας, οι συγκοινωνιακές συνδέσεις ανάμεσα στους οικισμούς και μεταξύ αυτών και την ενδοχώρα τους.

Τελικά η πολιτική για το νέο οικιστικό σύστημα αποτελείται από τρία στοιχεία:

1. Ανάσχεση της αύξησης της Αθήνας και άλλων μεγάλων πόλεων που επέδρασαν παραμορφωτικά στις άλλες πόλεις, στην ενδοχώρα τους και γενικότερα στον εθνικό χώρο.

2. Την ενίσχυση και την αύξηση του δυναμισμού των μεσαίων πόλεων σε συσχέτιση με την ανασυγκρότηση της ενδοχώρας τους.

3. Την σταθεροποίηση του αγροτικού οικιστικού ιστού με τη δημιουργία γύρω από τις κωμοπόλεις ενός πλέγματος οικισμών που θα αποτελούν ένα είδος «ανοιχτής πόλης» στον κεντρικό οικισμό της οποίας εγκαθίστανται σταδιακά όλες οι λειτουργίες και εξυπηρετήσεις κοινωνικής, οικονομικής και πολιτιστικής υποδομής των αστικών κέντρων.

17.3. Μέσα εφαρμογής της περιφερειακής και χωροταξικής πολιτικής

17.3.1. Αποκέντρωση και δημοκρατικός προγραμματισμός.

Η αποκεντρωμένη διοικητική δομή και η λαϊκή συμμετοχή είναι τα δύο σημεία όπου θα στηριχθεί η διαχείριση της χωροταξικής πολιτικής. Η αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, ο προγραμματισμός και η μεταφορά των πρωτοβουλιών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση εξασφαλίζουν τον κοινωνικό έλεγχο της αναπτυξιακής διαδικασίας και των επιλογών της χωροταξικής πολιτικής.

Η νέα περιφερειακή διαίρεση και διοικητική οργάνωση θα πραγματοποιηθεί κατά την περίοδο του προγράμματος. Οι νομοί και οι ΟΤΑ θα αποτελέσουν την βάση του χωροταξικού πλαισίου δράσης. Στους νομούς ενισχύεται η τεχνική υλική υποδομή, το ανθρώπινο δυναμικό και τα Νομαρχιακά Συμβούλια και σ' αυτό το επίπεδο συντάσσεται ο χωροταξικός και αναπτυξιακός σχεδιασμός.

Το βασικό στοιχείο για την υλοποίηση της χωροταξικής πολιτικής είναι η ανάληψη συντονισμένων και αλληλοϋποστηριζομένων ενεργειών σε όλες τις βαθμίδες αυτοδιοίκησης. Έτσι, σε εθνικό επίπεδο, εξασφαλίζεται ο διυπουργικός συντονισμός μέτρων και προγραμμάτων των διαφόρων φορέων και διαμορφώνεται το θεσμικό πλαίσιο για τον χωροταξικό σχεδιασμό και τις χρήσεις γής, το περιβάλλον και την πολεοδομία. Σε επίπεδο νομού, διαμορφώνεται το Νομαρχιακό πρόγραμμα Ανάπτυξης και το Σχέδιο — Πρόγραμμα Χωροταξικής Δομής του νομού ενώ ενισχύονται ή δημιουργούνται νέοι φορείς διοίκησης και εφαρμογής καθώς και νέοι επιχειρησιακοί φορείς. Σε τοπικό επίπεδο, υποστηρίζεται η οργάνωση τοπικών φορέων ανάπτυξης, συνεταιριστικού ή άλλου συλλογικού χαρακτήρα και κοινωνικών και πολιτιστικών φορέων που στηρίζονται σε «αυτοφυείς» δυνάμεις. Τέλος, αποφασιστικής σημασίας μέτρο για την εφαρμογή της χωροταξικής πολιτικής θα αποτελέσει η εισαγωγή του θεσμού του Εθνικού Κτηματολογίου, με την προώθηση σχετικής νομοθεσίας.

17.3.2. Μέτρα για τις χρήσεις γης και την χωροταξική οργάνωση βασικών παραγωγικών τομέων.

Αστικές περιοχές:

α. Οριοθέτηση και νομοθετική κατοχύρωση ζωνών χρήσεων γης στα πλαίσια Χωροταξικών Σχεδίων και Προγραμμάτων, Πολεοδομικών Μελετών και Σχεδίων Ειδικών Ζωνών.

β. Στην περιφέρεια Πρωτευούσης παίρνονται ειδικότερα μέτρα αυστηρού ελέγχου για την επέκταση και την εξυγίανση της βιομηχανικής χρήσης, την εξασφάλιση χώρων και γης για τη συγκοινωνιακή υποδομή, τη δημιουργία αποθεμάτων γης και την αξιοποίηση υποβαθμισμένων λειτουργικά εκτάσεων.

Εξωαστικός τομέας:

α. Σύσταση ειδικών φορέων νομαρχιακού ή διανομαρχιακού επιπέδου χρήσης και διαχείρισης γης.

β. Οριοθέτηση περιοχών στις οποίες θα ολοκληρωθεί κατά προτεραιότητα Κτηματολόγιο κατά την περίοδο 1983-1987.

γ. Μελέτη και νομοθετική κατοχύρωση ζωνών και συστήματος μεταβολής χρήσεων γης για περιοχές με κρίσιμα προβλήματα καθώς και σύνταξη μελετών χρήσης και διαχείρισης υδάτινων πόρων και γης.

Πρωτογενής τομέας:

α. Σε εθνικό επίπεδο: Ρύθμιση των μεταβολών γεωργικής γης, οριοθέτηση δασών - βοσκοτόπων και ρύθμιση ιδιοκτησιακού καθεστώτος, δέσμη ρυθμίσεων σχετικά με την εκκλησιαστική περιουσία.

β. Σε επίπεδο νομού: καθορισμός και κατοχύρωση ζωνών αγροτικών χρήσεων στα πλαίσια του χωροταξικού Σχεδίου και Προγράμματος, μελέτη και οργάνωση στο χώρο έργων αγροτικής υποδομής, πρόγραμμα ανάπτυξης και προστασίας αλιευτικών πόρων.

Βιομηχανία — εξόρυξη:

α. Μελέτη και εφαρμογή ενός πλαισίου - οδηγού για τον γεωγραφικό προσανατολισμό και την χωροταξική οργάνωση των βιομηχανικών βιοτεχνικών δραστηριοτήτων.

β. Διαμόρφωση και εφαρμογή κριτηρίων βιομηχανικής χωροθέτησης κανόνων συμμετοχής και αρμοδιοτήτων φορέων.

γ. Λήψη μέτρων για την ρύθμιση συγκρούσεων των μεταλλευτικών δραστηριοτήτων με τις άλλες χρήσεις.

Τουρισμός, παραθεριστική κατοικία:

α. Χάραξη ενός πλαισίου οδηγού για τον γεωγραφικό προσανατολισμό και την χωροταξική οργάνωση των δραστηριοτήτων τουρισμού, υπαίθριας αναψυχής και παραθεριστικής κατοικίας.

β. Μελέτη και εφαρμογή προγράμματος οργάνωσης τουριστικών μεταφορών - κυκλωμάτων για τη διευκόλυνση των μετακινήσεων του πληθυσμού της χώρας.

γ. Διαμόρφωση και εφαρμογή δέσμης οργανωτικών και θεσμικών μέτρων (πρότυπα και κριτήρια χωροθέτησης τουριστικών εγκαταστάσεων και υποδομής, συμμετοχή των ΟΤΑ και τοπικών συλλογικών φορέων, οργάνωση χώρων υπαίθριας αναψυχής).

17.3.3. Μέτρα πολιτικής για τους οικισμούς της χώρας.

Για την προώθηση του στρατηγικού στόχου, της ανάπτυξης των μεσαίου μεγέθους πόλεων και του πλέγματος των αγροτικών κέντρων, πραγματοποιείται πολεοδομικός σχεδιασμός σε 272 πόλεις — κοινότητες και οικισμούς, 25 Δήμους και Κοινότητες της Θεσσαλονίκης και 110 Δήμους και Κοινότητες της Αττικής.

Μέτρα για την οργάνωση της κοινωνικής και πολιτιστικής υποδομής:

α. Σύστημα οργάνωσης υγείας και πρόνοιας σε τοπικό επίπεδο (Κέντρα Υγείας) σε συνδυασμό με αγροτικά Ιατρεία και κινητές μονάδες σε νομαρχιακό (Γ. Κ. Νοσοκομεία) και διανομαρχιακό επίπεδο.

β. Σύστημα οργάνωσης της εκπαίδευσης σε τοπικό επίπεδο, συντονισμός στον χώρο της εκπαιδευτικής δραστηριότητας άλλων φορέων και καθορισμός προτύπων χωροθέτησης διδακτηρίων.

17.3.3. Πληροφοριακή υποδομή και προγράμματα μελετών.

Οργάνωση σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο ενιαίου συστήματος πληροφοριών για το χωροταξικό — πολεοδομικό σχεδιασμό και το περιβάλλον που θα περιλαμβάνει οργάνωση Εθνικού Κτηματολογίου και Τράπεζα Πληροφοριών σε συνάρτηση με σύστημα ηλεκτρονικής χαρτογράφησης πολεοδομικών και περιβαλλοντικών δεδομένων και σύστημα βιβλιοθηκών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 18
ΟΙΚΙΣΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ

18.1. Διαπιστώσεις και προβλήματα

Τα κύρια χαρακτηριστικά της αστικοποίησης, ιδίως κατά τη μεταπολεμική περίοδο, είναι ο ταχύς ρυθμός αύξησης του αστικού πληθυσμού, η έντονη ανισορροπία του οικιστικού δικτύου, η υποβάθμιση του παραγωγικού και κοινωνικού υπόβαθρου των μικρότερων οικισμών και η παγίωση ενός τρόπου οικιστικής επέκτασης βασισμένου στην κερδοσκοπία πάνω στη γή, στην αυθαίρετη δόμηση και στην εκ των υστέρων νομιμοποίηση των διαδοχικών ζωνών εποικισμού χωρίς εξασφάλιση των αναγκαίων προϋποθέσεων σε υποδομή και εξοπλισμό.

Η δύσμορφη αυτή ανάπτυξη δημιούργησε τεράστια προβλήματα στην Αθήνα και στις άλλες μεγάλες πόλεις. Τα **κυριότερα από τα προβλήματα αυτά είναι τα εξής:**

Προβλήματα δομής του πολεοδομικού χώρου

— **Άναρχη πολεοδομική δόμηση και απώλεια της κοινωνικής λειτουργικότητας της γειτονιάς.**
— Καταστροφή της φυσιογνωμίας της πόλης και των παραδοσιακών **κτιρίων και ιστών.**
— **Πολύ μεγάλες, κατά τόπους, πυκνότητες.**
— **Αυθαίρετη δόμηση** σε τέτοια **έκταση** που πολλές φορές έφθανε και την έκταση της ήδη νομοθετημένης **πόλης.**

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι οι περιαστικές εκτάσεις αυθαιρέτων, σαν **ποσοστό** των **εκτάσεων** που είναι ενταγμένες **σε σχέδια πόλεων, κυμαίνονται μεταξύ 18% και 90%** στις **28 μεγαλύτερες ελληνικές πόλεις εκτός από την Αθήνα και την Θεσσαλονίκη, με εξαίρεση το Αίγιο (125%)** και τη Χίο (340%). Στην περιοχή Αττικής, τα αυθαίρετα καλύπτουν **έκταση ίση με το 47,3%** της έκτασης **των περιοχών** που είναι **σε σχέδιο,** ενώ στο πολεοδομικό συγκρότημα Θεσσαλονίκης το ποσοστό είναι **15,5%.**

Προβλήματα υποδομής και εξοπλισμού

— **Μεγάλες** ανισότητες στην εξυπηρέτηση των συγκοινωνιακών **αναγκών.**
— **Υπερβολική** χρήση του ιδιωτικού αυτοκινήτου με αποτέλεσμα την κυκλοφοριακή συμφόρηση, τη δημιουργία προβλημάτων στάθμευσης, μόλυνσης κ.α.
— Ελλείψεις τεχνικής υποδομής.
— Ελλείψεις κοινωνικού εξοπλισμού.
— **Ανεπάρκεια** κοινωφελών και κοινοχρήστων χώρων.

Προβλήματα πολιτικής γής

— **Μεγάλη** αύξηση των τιμών γής και ενίσχυση της κερδοσκοπίας.
— Κατάτμηση - οικοπεδοποίηση της περιαστικής και αγροτικής **γής.**

Προβλήματα περιβάλλοντος

— **Ρύπανση** του αέρα, των νερών και της θάλασσας.
— Υποβάθμιση οικοσυστημάτων.

Τα προβλήματα αυτά ιεραρχούνται διαφορετικά σε κάθε **βαθμίδα** του οικιστικού δικτύου, με αιχμή, συνήθως, στην Αθήνα και στην Θεσσαλονίκη. Ειδικότερα, στις δύο αυτές πόλεις, με μεγαλύτερη οξύτητα παρουσιάζονται τα περιβαλλοντικά προβλήματα, τα προβλήματα πολεοδομικής δομής, η **κακή καταναμή** στον χώρο των θέσεων εργασίας σε σχέση **με** την κατοικία, τα προβλήματα κυκλοφορίας, στάθμευσης **και** μεταφορών, η άνιση κατανομή των υπηρεσιών κοινωνικής υποδομής, οι αλληλοσυγκρουόμενες χρήσεις γης και η **ανεξέλεγκτη διάχυση** αστικών λειτουργιών στον περιαστικό χώρο (σε μια ευρεία ζώνη 30—60 χλμ.).

Στους μικρούς οικισμούς και ειδικότερα στα χωριά, τα **προβλήματα πολεοδομικής** υφής συνδέονται **καθοριστικά** με **την πληθυσμιακή** και οικονομική αποψίλωση και την κοινωνική **περιθωριοποίηση.** Τα κυριότερα από αυτά είναι η **εγκατάλειψη** κατοικιών και τμημάτων του ιστού, η αλλοίωση **του παραδοσιακού** χαρακτήρα και η εισβολή πολιτιστικών και **κατασκευαστικών** προτύπων αστικής προέλευσης και οι **δυσκολίες ανανέωσης** του κτιριακού **αποθέματος.**

Παράλληλα, στους μικρούς οικισμούς **που** υφίστανται **εξωγενείς αναπτυξιακές** πιέσεις **δεν έχει επιτευχθεί ο εναρμονισμός της πρωτογενούς με τις νέες δραστηριότητες** (που **τείνουν έτσι να πάρουν παρασιτικές διαστάσεις**), ούτε η **προσαρμογή του δομημένου περιβάλλοντος** στις απαιτήσεις των **νέων χρήσεων. Εμφανίζονται,** έτσι, **προβλήματα ανάλογα** με **αυτά των πόλεων: άναρχη** οικοδόμηση και αυξανόμενη καταστροφή των παραδοσιακών στοιχείων, πολιτιστικά προβλήματα, προβλήματα στάθμευσης και κυκλοφορίας και περιβαλλοντικά προβλήματα, ιδίως στις ακτές.

Μία βασική, τέλος, διάσταση του πολεοδομικού προβλήματος που εμφανίστηκε κυρίως κατά την προηγούμενη δεκαετία είναι η παραβίαση των ορίων των πόλεων (εξαφάνιση της σαφούς τομής μεταξύ του αστικού και του αγροτικού χώρου) και η διάχυση μη αγροτικών δραστηριοτήτων στην ύπαιθρο, με αποτέλεσμα την ανεξέλεγκτη διασπορά βιομηχανικών εγκαταστάσεων, την παρόδια δόμηση, τη μόλυνση του περιβάλλοντος και ιδιαίτερα των υδάτινων πόρων και την αλλαγή χρήσης της γεωργικής γής μέσω της οικοπεδοποίησης.

Τέλος, καθοριστικό ρόλο στην όξυνση των πολεοδομικών προβλημάτων έπαιξαν οι αδυναμίες του θεσμικού πλαίσιου. Οι αδυναμίες αυτές είναι δύο ειδών: ανεπάρκειες (έλλειψη τοπικής διάστασης, αποσπασματικότητα κλπ.) του θεσμικού πλαίσιου και μή εφαρμογή του. Στα παραπάνω πρέπει να προστεθούν τα οργανωτικά προβλήματα, η έλλειψη μηχανισμών ελέγχου και παρακολούθησης και, ίσως το σημαντικότερο, η αδυναμία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Τα τελευταία χρόνια διαπιστώνονται ορισμένες αλλαγές στη διαδικασία αστικοποίησης, παρόμοιες με μετασχηματισμούς που παρατηρούνται στο χωροταξικό επίπεδο. Οι πρόσφατες απογραφές δείχνουν ότι για πρώτη φορά αρχίζουν να λειτουργούν στο χώρο αποκεντρωτικές τάσεις, που χωρίς να οδηγούν από μόνες τους στο επιθυμητό σχήμα, διαφοροποιούν αναμφισβήτητα το πρότυπο που λειτουργούσε μέχρι πρόσφατα.

Στο επίπεδο του οικιστικού δικτύου, ειδικότερα, τα παραπάνω εκφράζονται με περιορισμό των αυξητικών τάσεων της Αθήνας (και σε ορισμένους τομείς της Θεσσαλονίκης) και ενίσχυση των μεσαίων και μεγάλων κέντρων, ιδίως όταν αυτά αρθρώνονται σε κύριους άξονες ανάπτυξης. Οι εξελίξεις αυτές αναδεικνύουν ένα πλαίσιο, μέσα στο οποίο θα κινηθεί μελλοντικά ο πολεοδομικός σχεδιασμός. Προς αυτή την κατεύθυνση πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ορισμένοι παράγοντες που συνετέλεσαν στις παρατηρούμενες μεταβολές, όπως είναι η συνεχής υποβάθμιση της ποιότητας ζωής στα μεγάλα αστικά κέντρα, η αυξανόμενη ευαισθησία στα περιβαλλοντικά θέματα, ο αυξανόμενος ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης, η ανακοπή της εξωτερικής μετανάστευσης, οι νέες χωροθετικές τάσεις της βιομηχανίας και η εμφάνιση εξωτερικών αντιοικονομιών στα μεγάλα αστικά κέντρα και συγκριτικών πλεονεκτημάτων στις μεσαίες πόλεις.

Πρέπει να ληφθεί όμως υπόψη ότι τάσεις σαν τις παραπάνω έχουν και αρνητικές πλευρές, με κυριότερη τον κίνδυνο αναπαραγωγής του «αθηναϊκού μοντέλου» στα επαρχιακά κέντρα. Προς μια τέτοια κατεύθυνση συνέβαλε και η Πολιτική των Αντιπάλων Πόλεων (ΚΕΠΑ) που είχε υιοθετηθεί παλαιότερα και βασιζόταν στην οικονομική και κοινωνική υπερσυγκέντρωση σε ορισμένες πόλεις σε βάρος της ισορροπίας του αστικού δικτύου.

18.2. Στόχοι

Σε συνάρτηση με τους στόχους της χωροταξικής πολιτικής, και ειδικότερα αυτών που αφορούν τη δομή του οικιστικού δικτύου, οι γενικοί στόχοι της πολεοδομικής πολιτικής είναι οι παρακάτω:

— Ο ολοκληρωμένος αναπτυξιακός και πολεοδομικός σχεδιασμός όλων των πόλεων της χώρας με την ανασυγκρότηση του αστικού δικτύου.
— Ο ολοκληρωμένος σχεδιασμός των κωμοπόλεων που θα επιλεγούν σαν εστίες ανασυγκρότησης του αγροτικού δικτύου και μπορούν ν' αποτελέσουν φραγμό στην αστυφιλία.
— Η κοινωνική ανασυγκρότηση των πόλεων μέσω από την επαναδραστηριοποίηση της γειτονιάς.
— Η συμπλήρωση των ελλείψεων τεχνικού και κοινωνικού εξοπλισμού, με κοινωνικές προτεραιότητες.
— Η διευκόλυνση της παραγωγικής αναδιάρθρωσης των οικισμών μέσω της παροχής κατάλληλων χώρων και της οργάνωσης των χρήσεων.

— **Η άσκηση πολιτικής** γης που να στοχεύει στον έλεγχο των τιμών γης, τον περιορισμό της κατάτμησης και τη σταδιακή κατάργηση της έννοιας της εκτός σχεδίου αρτιότητας για οικοδόμηση.
— **Η προστασία** και η αναβίωση των στοιχείων της αρχιτεκτονικής και πολεοδομικής πολιτιστικής κληρονομιάς και η οργανική τους ένταξη στη σύγχρονη ζωή.
— Η προώθηση της αποκατάστασης της φυσιογνωμίας και της ανάπτυξης των χωριών και ιδιαίτερα η διευκόλυνση της ανανέωσης του κτιριακού αποθέματος.
— Η προστασία (και οργάνωση) του περιαστικού και αγροτικού χώρου από την απρογραμμάτιστη διάχυση των μη αγροτικών δραστηριοτήτων με την εφαρμογή της νομοθεσίας των ζωνών οικιστικού ελέγχου.
— Η κατάλληλη αλλαγή και συμπλήρωση του θεσμικού και οργανωτικού πλαισίου με άξονα την άρση των σημερινών ατελειών και την προσαρμογή στους στόχους της πολεοδομικής πολιτικής.

Ιδιαίτερη βαρύτητα για τα δύο μεγαλύτερα αστικά κέντρα (Αθήνα - Θεσσαλονίκη) αποκτούν κατά την περίοδο 1983 - 1987 οι στόχοι οικολογικής αναβάθμισης και βελτίωσης των περιβαλλοντικών συνθηκών, ειδικότερα ως προς τις συνθήκες κατοίκησης, υπαίθριας αναψυχής και κυκλοφορίας, οι στόχοι άμβλυνσης των χωρικών ανισοτήτων και αναδιάρθρωσης του πολεοδομικού ιστού, με την ισόρροπη κατανομή έργων και υπηρεσιών τεχνικής και κοινωνικής υποδομής, και οι στόχοι προστασίας και ανάδειξης των πολιτιστικών στοιχείων που προσδιορίζουν την ιδιαίτερη φυσιογνωμία και ταυτότητα των δύο αυτών πόλεων (ιστορικό κέντρο Αθήνας - Πειραιά κλπ.).

18 3. Μέτρα πολιτικής

Βασικό μέτρο για την επίτευξη των στόχων της πολεοδομικής πολιτικής αποτελεί η Επιχείρηση Πολεοδομική Ανασυγκρότηση 1982-1984 (ΕΠΑ) σε εφαρμογή του Ν. 1337/1983. Με την επιχείρηση αυτή ενισχύεται και ανασυγκροτείται ολόκληρο το αστικό δίκτυο της χώρας και γίνεται άμεση αναγνώριση της πόλης όπως έχει διαμορφωθεί. Αυτό συνεπάγεται άμεση ένταξη στο σχέδιο πόλης, όχι μόνο των περιοχών πυκνών αυθαιρέτων αλλά και των περιοχών αραιότερης δόμησης, ακόμη και ελεύθερων περιοχών που σχετίζονται οργανικά με πυκνοδομημένες περιοχές, στα πλαίσια του σωστού πολεοδομικού σχεδιασμού που διασφαλίζει την οικονομική και κοινωνική λειτουργία της πόλης.

Στα πλαίσια του γενικότερου προγράμματος περιφερειακής ανάπτυξης και χωροταξικής ανασυγκρότησης της χώρας με την ΕΠΑ αντιμετωπίζονται ειδικότερα τα προβλήματα:
— Φυσικής ανασυγκρότησης: εξασφαλίζεται η οικιστική ανάπτυξη και επέκταση, η ανάδειξη του ιστορικού ιστού της πόλης, η εξυγίανση υποβαθμισμένων περιοχών κλπ.
— Κοινωνικής ανασυγκρότησης: καθορίζονται πολεοδομικές ενότητες (γειτονιές) και ενισχύεται η συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση και εφαρμογή πολεοδομικών προγραμμάτων, επίσης εξασφαλίζονται χώροι για την εξυπηρέτηση συλλογικών κοινωνικών αναγκών.
— Παραγωγικής ανασυγκρότησης: καθορίζονται ζώνες χρήσεως γης και θέσεις κατάλληλες για την ένταξη και εγκατάσταση παραγωγικών δραστηριοτήτων και λειτουργιών σε ακτές.
— Τεχνικής υποδομής: βελτιώνονται και συμπληρώνονται η συγκοινωνιακή υποδομή και τα δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης, εξασφαλίζονται απαραίτητοι χώροι για εγκαταστάσεις δικτύων υποδομής, οργανώνεται η αντιπλημμυρική και αντισεισμική προστασία των πόλεων.

Ειδικότερα, τα κύρια μέτρα του Πενταετούς Προγράμματος, κλιμακωμένα σε δύο φάσεις (1973 - 1985 και 1985 - 1987) αναφέρονται στα εξής:

Α΄ Φάση (1983—85)

α. Εκπόνηση και έγκριση Γενικών Πολεοδομικών σχεδίων και Πολεοδομικών Μελετών επέκτασης — αναθεώρησης των σημαντικών οικισμών της χώρας. Στα πλαίσια των μέτρων αυτών εντάσσονται μελέτες γεωλογικής και σεισμολογικής αναγνώρισης και εργασίες αεροφωτογράφησης, τοπογράφησης και κτηματογράφησης όλων των περιοχών πολεοδομικών ρυθμίσεων.

β. Γενικά κανονιστικά διατάγματα για τη ρύθμιση ειδικών θεμάτων, όπως καθεστώς δόμησης των οικισμών προ του 1923 με εξειδίκευση κατά ομοιογενείς ενότητες, και το καθεστώς δόμησης παραδοσιακών οικισμών. Αναθεώρηση του καθεστώτος της εκτός σχεδίου δόμησης και ευθυγράμμισή του στις νέες κατευθύνσεις πολεοδομικής πολιτικής για την προστασία της αγροτικής γης, του τοπίου και τον περιορισμό της κατάτμησης της γης.

γ. Διαμόρφωση συστήματος συλλογής πληροφοριών για τις πολεοδομικές συνθήκες που επικρατούν σε κάθε πόλη (Τράπεζα στοιχείων) καθώς και διατύπωση - κωδικοποίηση προτύπων πολεοδομικών λειτουργιών κατά κατηγορία οικισμών σε επίπεδο πολεοδομικής ενότητας.

δ. Μέτρα διευθέτησης και διαχείρισης ακτών, που συνίστανται στον καθορισμό γραμμής αιγιαλού και παραλίας σε όλους τους οικισμούς, στην ενεργοποίηση κατάλληλων μηχανισμών άμεσης διασφάλισης κοινοχρήστων παράκτιων χώρων με τη συμμετοχή των ΟΤΑ και την περιβαλλοντική προστασία και τον καθορισμό των ακτών.

ε. Ειδικότερα, για την Πρωτεύουσα και τη Θεσσαλονίκη, θα γίνει θεσμοθέτηση των ρυθμιστικών σχεδίων, που σκοπεύουν στη θέσπιση στόχων, γενικών κατευθύνσεων και μέτρων για την ανάπτυξη των νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης, για την κατανομή των διαφόρων δραστηριοτήτων στο χώρο και για τον συντονισμό των επιτελουμένων λειτουργιών και εκπονουμένων προγραμμάτων.
Προς πραγματοποίηση του σκοπού αυτού, οι νόμοι αυτοί θα καθορίζουν και τις μορφές συνέχισης των διαδικασιών σχεδιασμού, υλοποίησης και παρακολούθησης της ανάπτυξης καθώς και τους φορείς υφιστάμενους ή νέους που θα αναλαμβάνουν έργο προς αυτή την κατεύθυνση.

Β΄ Φάση (1985—87)

α. Μελέτες εφαρμογής πολεοδομικών σχεδίων των σημαντικών οικισμών της χώρας και ενεργοποίηση της εφαρμογής των με προτεραιότητα στη διάνοιξη οδών, στην εξασφάλιση κοινοχρήστων χώρων και τη μερική δέσμευση των χώρων κοινής εξυπηρέτησης. Τμηματικές διαμορφώσεις κοινοχρήστων χώρων και έργων υποδομής σε προβληματικές περιοχές.

β. Σχέδια - προγράμματα δράσης, ιεράρχησης επεμβάσεων, αντιμετώπισης άμεσων αναγκών, προώθησης αναπτυξιακών προγραμμάτων σε Νομαρχιακό επίπεδο. Σχεδιασμός έργων σε κρίσιμες περιοχές για την ενίσχυση οικονομικών δραστηριοτήτων για την προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος και για την ενίσχυση της κοινωνικής και τεχνικής υποδομής.

γ. Επέκταση των μελετών σχεδιασμού στα υπόλοιπα κέντρα του οικιστικού πλέγματος και μελέτες ειδικών πολεοδομικών θεμάτων διαμόρφωσης και οργάνωσης συγκεκριμένων περιοχών σε πόλεις που παρουσιάζουν σημαντική ιδιομορφία και ενδιαφέρον.

Μετά την ψήφιση και εφαρμογή του μεταβατικού Οικιστικού Νόμου, θα προωθηθεί ο νέος Οικιστικός Νόμος, για την κατοχύρωση θεσμικών αλλαγών με πρόσφορες αρχές και διαδικασίες σχεδιασμού και εκσυγχρονισμένα πολεοδομικά εργαλεία, σε ενιαίο θεσμικό πλαίσιο. Θα γίνει επίσης αναθεώρηση και προσαρμογή στη νέα πολεοδομική πολιτική των θεσμικών διατάξεων που αφορούν τη «μεταφορά συντελεστού», το θεσμικό πλαίσιο των απαλλοτριώσεων, την οικοδόμηση σε

κοινόχρηστους χώρους του εγκεκριμένου σχεδίου. Θα αναμορφωθεί ο Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός και θα αναπροσαρμοστεί το Ν. Διάταγμα για την εκτός σχεδίου δόμηση. Στα πλαίσια αυτά θα επιδιωχθεί και η κωδικοποίηση της πολεοδομικής νομοθεσίας.

Στα μέτρα που είναι αναγκαίο να ληφθούν για την προώθηση της πολεοδομικής πολιτικής, περιλαμβάνεται και η οργάνωση συντονισμένου μηχανισμού φορέων διαμόρφωσης, άσκησης και εφαρμογής της οικιστικής και πολεοδομικής πολιτικής σε όλα τα επίπεδα. Στόχος είναι η οργάνωση των επιτελικών αρμοδιοτήτων της κεντρικής υπηρεσίας (διαμόρφωση, άσκηση και συντονισμός της οικιστικής πολιτικής πολεοδομίας) και η σταδιακή αποκέντρωση των λοιπών πολεοδομικών αρμοδιοτήτων προς το περιφερειακό και τοπικό επίπεδο ανάλογα με την πρόοδο της οργάνωσης των αντίστοιχων φορέων και υπηρεσιών. Τελικός στόχος είναι η ανάληψη των αρμοδιοτήτων από τους ΟΤΑ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 19
ΚΑΤΟΙΚΙΑ

19.1. Διαπιστώσεις και προβλήματα

Η αυξημένη οικοδομική δραστηριότητα της τελευταίας δεκαετίας και ειδικότερα των περιόδων 72—73 και 78—79 τροφοδοτήθηκε από την υψηλή ζήτηση κατοικίας στα μεγάλα κυρίως αστικά κέντρα. Οι τιμές των ακινήτων διαμορφώθηκαν σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα, παρά την υψηλή προσφορά, επειδή η κατοικία αντιμετωπίζεται σε μεγάλο βαθμό ως επενδυτικό αγαθό προς αποφυγή του πληθωρισμού, εξ αιτίας της έλλειψης εναλλακτικών επενδυτικών ευκαιριών για τις ιδιωτικές αποταμιεύσεις. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στη 10ετία του 1971—1980 εκδόθηκαν στη χώρα οικοδομικές άδειες για 1.500.000 νέες μονάδες κατοικιών, αριθμός που ισοδυναμεί με το 50% του υφιστάμενου συνολικού αποθέματος κατοικιών κατά την απογραφή του 1971, ή με 16,3 νέες κατοικίες κατά μέσο όρο ετησίως ανά 1.000 κατοίκους.

Από το 1980 και μετά, η οικοδόμηση νέων κατοικιών βρίσκεται σε έντονη ύφεση. Η ύφεση συγκεντρώνεται καθ' ολοκληρία στις αστικές περιοχές, ενώ αντίθετα παρατηρείται στασιμότητα ή και ελαφρά αύξηση στις ημιαστικές και αγροτικές περιοχές.

Βασικοί παράγοντες της ύφεσης είναι οι εξής:

1. Το υψηλό και συνεχώς αυξανόμενο κόστος των κατοικιών και γενικά η απόκλιση μεταξύ του ρυθμού ανόδου των τιμών των κατοικιών και του ρυθμού αύξησης των αποδοχών των εργαζομένων. Σημαντικός συντελεστής επιβάρυνσης του κόστους της κατοικίας είναι η γη. Το ποσοστό της τιμής του οικόπεδου στο συνολικό κόστος της λαϊκής στέγης είναι υπερβολικά υψηλό στην Ελλάδα και η αύξησή του ήταν συνεχής κατά την τελευταία 15ετία (από 20—25% στα μέσα της δεκαετίας του 1960 έφτασε σήμερα στο 30—35%). Το πρόβλημα αυτό επιδεινώνεται στον τομέα της εμπορικής πολυκατοικίας από τη διατήρηση υψηλών ποσοστών κέρδους, σε συνδυασμό με το ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό που αντιπροσωπεύουν οι διάφορες φορολογικές και νομικές επιβαρύνσεις στην τιμή κτήσης.

2. Το χαμηλότερο ποσοστό ενυπόθηκου δανεισμού οφείλεται, αφ' ενός στην έλλειψη επαρκών πιστωτικών πόρων στον τομέα της κατοικίας και αφ' ετέρου στο ιδιαίτερα υψηλό κόστος των κεφαλαίων, για τα μικρά και μεσαία εισοδήματα.

3. Η χαμηλή εισοδηματική απόδοση των επενδύσεων σε κατοικίες σε σύγκριση με τα υψηλά κεφαλαιακά κέρδη στα ακίνητα έχει σαν συνέπεια την υποτονικότητα της ζήτησης κατοικιών για εκμετάλλευση με ενοίκιο. Αλλά και η συγκριτικά υψηλή απόδοση των προθεσμιακών τραπεζικών καταθέσεων μπορεί να λειτουργήσει ανταγωνιστικά προς τις τοποθετήσεις σε ακίνητα.

4. Η μείωση του ρυθμού της εσωτερικής μετανάστευσης και, γενικότερα, η κάμψη των ρυθμών οικονομικής και δημογραφικής ανάπτυξης της Πρωτεύουσας που αντιπροσωπεύει το 54% του συνόλου του αστικού πληθυσμού της χώρας.

5. Οι δυσμενείς επιπτώσεις από τους πολεοδομικούς και περιβαλλοντικούς παράγοντες που έχουν προκύψει για ορισμένες περιοχές των μεγάλων πόλεων (υψηλές πυκνότητες, έλλειψη πράσινου και υποδομής, μόλυνση αέρα και περιβάλλοντος, κυκλοφοριακές δυσλειτουργίες, θόρυβοι κλπ.). Παρά τους υψηλούς ρυθμούς οικοδόμησης κατοικιών την προηγούμενη δεκαετία και τη σχετική βελτίωση των πραγματικών εισοδημάτων, υπάρχει ακόμα σημαντικό πρόβλημα στέγασης. Οι δυσμενείς συνθήκες κατοικίας που παρατηρούνται σήμερα μεταξύ κυρίως των ασθενέστερων εισοδηματικών τάξεων, εντοπίζονται ειδικότερα σε ορισμένες πυκνοδομημένες περιοχές, σε περιοχές αυθαίρετων με ανύπαρκτη ή στοιχειώδη υποδομή, σε ορισμένα παλαιότερα συγκροτήματα κατοικιών κρατικών προγραμμάτων (λαϊκής, προσφυγικής και εργατικής κατοικίας), σε ορισμένες αγροτικές περιοχές, κλπ. Υπολογίζεται ότι περί τα 300.000 νοικοκυριά συνεχίζουν να ζούν με ιδιαίτερα προβληματικές συνθήκες στέγης, ενώ ένα σύνολο που πλησιάζει τις 800.000 νοικοκυριά ζουν σε εξαιρετικά υποβαθμισμένες αστικές περιοχές κατοικίας.

Η στεγαστική πολιτική που ακολουθήθηκε μέχρι το 1982 βασίσθηκε κυρίως στη χορήγηση στεγαστικών δανείων και παρουσίασε προβλήματα που συνοψίζονται στα εξής:

1. Απέβλεπε στην ενίσχυση της απόκτησης ιδιόκτητης κατοικίας χωρίς να υπάρχει παράλληλα καμιά πολιτική ενοικιαζόμενης κατοικίας.
2. Επιτάχυνε την άνοδο των τιμών κατοικίας επειδή δεν υπήρχε διαδικασία που να συνδυάζει τη χορήγηση στεγαστικών δανείων με παραγωγή κατοικιών με ελεγχόμενο κόστος, ποιότητα, θέση και πολεοδομική υποδομή.
3. Υπήρχαν σημαντικές ανισότητες ως προς τις προϋποθέσεις και τους όρους χορήγησης των στεγαστικών δανείων και των λοιπών παροχών μεταξύ των διαφόρων κοινωνικών ομάδων του πληθυσμού. Οι όροι χορήγησης των δανείων ήταν δυσμενείς για πολλές κατηγορίες δικαιούχων και ο χρόνος αναμονής για τη χορήγηση του δανείου ήταν μεγάλος.
4. Δεν καλυπτόντουσαν από δανειοδότηση ορισμένες κατηγορίες του πληθυσμού (π.χ. νέα νοικοκυριά, αυτοαπασχολούμενοι χαμηλού εισοδήματος κλπ.).
5. Τα κριτήρια για τον καθορισμό των δικαιούχων στεγαστικής συνδρομής βασιζόντουσαν στην επαγγελματική κατηγορία, τη θέση στο επάγγελμα και την «αρχαιότητα» του δανειοδοτούμενου παρά στην οικονομική του κατάσταση και τις συνθήκες στέγασής του.

Η τραπεζική χρηματοδότηση της κατοικίας σαν ποσοστό στο σύνολο των επενδύσεων σε κατοικίες ήταν σχετικά χαμηλή (μέχρι 20% κατά την τελευταία δεκαετία). Η συμβολή του δημόσιου τομέα στην κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των ασθενέστερων εισοδηματικών τάξεων (δικαιούχοι Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας και Αυτόνομου Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας) ήταν πολύ περιορισμένη (μεταξύ 1 - 3% των επενδύσεων σε κατοικίες τα τελευταία χρόνια). Έτσι, οι φορείς αυτοί δεν μπόρεσαν να καλύψουν σε λογικό χρονικό διάστημα τις στεγαστικές ανάγκες των δικαιούχων τους με τους πόρους που διαθέταν. Ούτε άλλωστε κατόρθωσαν να δημιουργήσουν ένα βιώσιμο σύστημα ανακύκλωσης των πόρων τους, με αποτέλεσμα να απαιτείται, κάθε χρόνο, αύξηση των έμμεσων και άμεσων επιδοτήσεών τους από κεφάλαια του δημοσίου.

Όμως, ένα γενικότερο πρόβλημα του δημόσιου τομέα είναι ότι το οργανωτικό και θεσμικό πλαίσιο και οι περιορισμοί στους πόρους που ίσχυσαν μέχρι σήμερα δεν επέτρεψαν την ανάληψη πρωτοβουλιών για την προώθηση προγραμμάτων ειδικής σημασίας. Έτσι, δεν έχουν προωθηθεί προγράμματα ανάπλασης ή «αναβάθμισης» κοινωνικού χαρακτήρα των προβληματικών περιοχών, προγράμματα χαμηλού ενοικίου με την αξιοποίηση του παλαιού αποθέματος κατοικιών ή κατα-

σκευής νέων κατοικιών για ενοίκιο ή προγράμματα νέων οικιστικών αναπτύξεων με οργανωμένη παραγωγή και διανομή πολεοδομημένης γης είτε σε νέες εκτάσεις ή σε συνδυασμό με την ανάπτυξη περιοχών αυθαιρέτων. Έτσι, το κύριο αντικείμενο της δημόσιας παρέμβασης στον τομέα της κατοικίας εξακολουθεί να είναι το σύστημα της «αυτοστέγασης» στην ελεύθερη αγορά με στεγαστικά δάνεια παρά το γεγονός ότι αυτό το σύστημα αναπαράγει και συχνά οξύνει τα ενδημικά προβλήματα υψηλού κόστους, χαμηλής ποιότητας, κοινωνικών ανισοτήτων και πολεοδομικής υποβάθμισης που χαρακτηρίζουν τον ιδιωτικό τομέα κατοικίας στη χώρα.

Ο εξαιρετικά περιορισμένος ρόλος του δημόσιου τομέα κατοικίας στην Ελλάδα κάνει το σύστημα παραγωγής κατοικίας ιδιαίτερα ευαίσθητο στις διακυμάνσεις του ιδιωτικού τομέα που, όπως είναι γνωστό, είναι πολύ έντονες. Υπάρχει έτσι περιορισμένη δυνατότητα εφαρμογής μιας πολιτικής σταθεροποίησης των ρυθμών οικοδόμησης με αποτέλεσμα οι κυκλικές διακυμάνσεις στον τομέα να εμπλέκουν πολύ σημαντικό τμήμα της ευρύτερης οικονομίας και να επηρεάζουν δραστικά τα επίπεδα απασχόλησης και πληθωρισμού. Η «αντικυκλική» χρήση της στεγαστικής χρηματοδότησης έχει συχνά στο παρελθόν οξύνει αυτές τις αστάθειες.

19.2. Στόχοι

Η συνολική κατασκευαστική δραστηριότητα σε αριθμό νέων κατοικιών κατά την περίοδο του προγράμματος 1983—1987, προβλέπεται ότι θα κυμανθεί μεταξύ 550.000 και 750.000 μονάδων, ανάλογα με τις εναλλακτικές υποθέσεις για την εξέλιξη του ΑΕΠ και των Ακαθάριστων Επενδύσεων Παγίου Κεφαλαίου. Στα πλαίσια αυτά, προβλέπεται επίσης η κάλυψη κατά προτεραιότητα των στεγαστικών αναγκών των 130.000 σημερινών δικαιούχων αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας (κυρίως θεομηνιόπληκτοι) και Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας που αντιπροσωπεύουν μέχρι σήμερα το υψηλότερο ποσοστό δικαιούχων κοινωνικής κατοικίας. Ακόμη, προβλέπεται η ικανοποίηση του μεγαλύτερου μέρους από τις 100.000 περίπου αιτήσεις για χορήγηση στεγαστικού δανείου που εκκρεμούν στην ΕΚΤΕ, ΑΤΕ, το ΤΤ και το ΤΠΔ.

Η βασική μακροχρόνια επιδίωξη της πολιτικής κατοικίας είναι η διασφάλιση για κάθε οικογένεια της δυνατότητας να κατοικεί σε κατάλληλη κατοικία από άποψη μεγέθους, χωροθέτησης, ποιότητας και περιβάλλοντος, που να ανταποκρίνεται στις εκάστοτε ανάγκες της και να είναι προσιτή από άποψη τιμής. Η διασφάλιση αυτή πρέπει να υπάρχει ανεξάρτητα από το καθεστώς κατοίκησης, δηλαδή από το αν το νοικοκυριό κατοικεί σε ιδιόκτητη κατοικία ή με ενοίκιο. Στα πλαίσια αυτά οι στρατηγικοί στόχοι της πολιτικής κατοικίας στην περίοδο του Προγράμματος είναι οι εξής:

1. Βελτίωση κατά προτεραιότητα των κατοικιών ως προς την ποιότητα κατασκευής, τον εξοπλισμό, τις ανέσεις, τη συνοδευτική υποδομή και το πολεοδομικό περιβάλλον, κυρίως για τις ασθενέστερες εισοδηματικές τάξεις και στις περιοχές όπου υπάρχουν οι σχετικές ελλείψεις.
2. Μείωση των ποιοτικών διαφορών και ανισοτήτων στις συνθήκες κατοικίας μεταξύ περιοχών μέσα στην ίδια την πόλη και μεταξύ αστικών κέντρων και λοιπών οικισμών.

Με βάση αυτούς τους στόχους η πολιτική κατοικίας θα επιδιώξει τα εξής:

1. Οργανωμένη επέκταση σχεδίων πόλης, στα πλαίσια του νέου πολεοδομικού σχεδιασμού.
2. Ενίσχυση της οργανωμένης δόμησης κατοικιών σε αναπτυσσόμενες και εθνικής σημασίας περιοχές.
3. Ενίσχυση της ελεγχόμενης παραγωγής κατοικιών στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα (με ιδιαίτερη έμφαση στον κοινωνικό τομέα στέγης) και της προσφοράς ενοικιαζόμενων κατοικιών για τα μικρά και μεσαία εισοδήματα.
4. Ορθολογική διατύπωση των όρων χορήγησης των στεγαστικών δανείων και των κάθε είδους διευκολύνσεων με τρόπο που να καταλήγει σε παροχή μεγαλύτερης βοήθειας σε όσους έχουν πραγματική ανάγκη να λύσουν το πρόβλημα της κατοικίας. Ειδικότερα, μέριμνα για την κατοικία ευπαθών ομάδων του πληθυσμού (ανάπηροι, ηλικιωμένοι κ.λπ.).
5. Συγκράτηση των τιμών της κατοικίας με την αύξηση της παραγωγικότητας στον τομέα κατασκευής κατοικιών και με τη συμπίεση των τιμών των βασικών στοιχείων που διαμορφώνουν το κόστος της. Εφαρμογή μέτρων περιορισμού του κόστους της γης.
6. Συντήρηση, εκσυγχρονισμός και γενικότερα βελτίωση του υφιστάμενου οικοδομικού πλούτου σε κατοικίες. Βελτίωση της αντισεισμικής προστασίας των κτιρίων.

19.3. Μέτρα πολιτικής

Για την επίτευξη των στόχων της στεγαστικής πολιτικής προβλέπεται να ληφθούν τα εξής μέτρα:

19.3.1. Προγράμματα παραγωγής κατοικιών, πολεοδομημένης γης και οικιστικής ανάπτυξης.

1. Σημαντική θα είναι η παρέμβαση του δημόσιου τομέα στην παροχή στέγης και στην οργανωμένη οικιστική ανάπτυξη. Για το σκοπό αυτό θα ενθαρρυνθεί η ίδρυση Εταιρειών Ενεργού Πολεοδομίας ή Εταιρειών Μικτής Οικονομίας για την προώθηση βελτιωμένης ποιότητας οικιστικών προγραμμάτων σε περιοχές οικιστικής ανάπτυξης και για την αξιοποίηση ιδιόκτητων εκτάσεών τους.
2. Σημαντικό νέο στοιχείο του Προγράμματος 1983 - 1987 θα αποτελέσει η ανάπτυξη ενός νέου συνόλου προγραμμάτων οργάνωσης και παροχής πολεοδομημένης γης σε κοινωνικά πλαίσια με κύριους φορείς ανάπτυξης τους ΟΤΑ, τη ΔΕΠΟΣ, ΕΚΤΕΝΕΠΟΛ και την ΕΚΤΕ, που αναδιοργανώνεται για ν' αποτελέσει Τράπεζα Οικιστικής Ανάπτυξης. Οι ίδιοι φορείς θα προωθήσουν παράλληλα μία σειρά προγραμμάτων οικιστικής ανάπλασης σε προβληματικές περιοχές, που παρουσιάζουν υψηλό βαθμό προτεραιότητας. Τα προγράμματα αυτά θα ενταχθούν στην πολεοδομική πολιτική για την ανασυγκρότηση των πόλεων της χώρας στα πλαίσια της νέας οικιστικής νομοθεσίας και παράλληλα θα θεσπισθούν πλαίσια χρηματοδότησης των ΟΤΑ για πολεοδομική υποδομή και των ελεγχόμενων φορέων ανάπτυξης και παραγωγής οικιστικού κεφαλαίου (εταιρείες μικτής οικονομίας, δημοτικές οικιστικές επιχειρήσεις, εταιρείες ενεργού πολεοδομίας), με όρους που να συμβιβάζονται στους σκοπούς τους.
3. Θα θεσπισθεί πλαίσιο κινήτρων, υποστήριξης, ελέγχων και προδιαγραφών για την προώθηση της οικιστικής δραστηριότητας των ΟΤΑ και άλλων τοπικών φορέων μικτής οικονομίας.
4. Τα επίπεδα δραστηριότητας των προγραμμάτων κατασκευής κατοικιών του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας (ΑΟΕΚ) και του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας θα αυξηθούν σε σημαντικό βαθμό, συγκριτικά με την πενταετία 1978-1982.
5. Για την προώθηση των προγραμμάτων παροχής πολεοδομημένης γης κοινωνικού χαρακτήρα και για την εφαρμογή ευρύτερης πολιτικής γης στα αστικά κέντρα θα μελετηθούν οι δυνατότητες αξιοποίησης της δημόσιας και δημοτικής γης και θα θεσπισθεί συστηματικό πλαίσιο συνεργασίας των οικιστικών φορέων με την Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου.

19.3.2. Το σύστημα στεγαστικών δανείων και άλλων στεγαστικών ενισχύσεων.

1. Για την πενταετία 1983—1987 προβλέπεται περιοδική αναπροσαρμογή του ύψους των δανείων, ώστε να καλύπτονται οι αυξήσεις στο κόστος των κατοικιών, αλλά και το ποσοστό ενυπόθηκου δανεισμού, καθώς και η σταδιακή αύξηση του αριθμού των δανείων. Θα οργανωθεί επίσης και πρόγραμμα ελεύθερα διαπραγματεύσιμου ενυπόθηκου

δανεισμού για κατοικία, προκειμένου να διαχωριστεί η ζήτηση των υψηλών εισοδημάτων από τα έμμεσα κοινωνικά επιδοτούμενα επιτόκια των κοινών στεγαστικών δανείων.

2. Το σύστημα διανομής των δανείων θα αναμορφωθεί με στόχο τη μείωση του όγκου των δανείων που διοχετεύονται ανεξέλεγκτα και την απορρόφηση σημαντικού μέρους των δανείων των υφισταμένων προγραμμάτων, σε ειδικές ζώνες οικονομικής ενίσχυσης και προγράμματα οικιστικής ανάπτυξης και ανάπλασης στα αστικά κέντρα.

3. Τα κριτήρια παροχής δανείων από τα προγράμματα του ΑΟΕΚ, του ΤΤ και του ΤΠΔ θα αναπροσαρμοστούν ώστε να συμπεριληφθούν σε μεγαλύτερα ποσοστά «νέα» νοικοκυριά και νοικοκυριά με χαμηλότερα επίπεδα εισοδήματος και περιουσιακών στοιχείων.

4. Ο ρόλος των δανείων για βελτίωση και επέκταση των κατοικιών θα αυξηθεί σε ουσιαστικά επίπεδα. Ένας από τους βασικούς στόχους αυτής της αύξησης θα είναι η συστηματική διοχέτευση τέτοιων δανείων σε περιοχές αυθαίρετων κατοικιών και περιοχές υποβαθμισμένου παλαιού αποθέματος κατοικιών.

5. Η κατηγορία των «εργατοϋπαλληλικών» δανείων της Ε.Κ.Τ.Ε. θα αποκτήσει ενισχυμένο ρόλο ιδιαίτερα σε σχέση με την κατά προτεραιότητα δανειοδότηση δικαιούχων σε νέα προγράμματα οικιστικής ανάπτυξης.

6. Το σύστημα οργάνωσης των επιδοτήσεων και όρων παροχής δανείων, που ήδη βασίζεται σ' ένα σχετικά γενικό πλαίσιο διαφοροποίησης ανάλογα με χωροταξικά και κοινωνικά κριτήρια, θα συστηματοποιηθεί και θα αναμορφωθεί για να συμπεριλάβει κατηγορίες δικαιούχων σε νέες οικιστικές αναπτύξεις κοινωνικού χαρακτήρα και σε ζώνες ειδικών οικονομικών ενισχύσεων που θεσπίζονται με τη νέα οικιστική νομοθεσία, καθώς και κίνητρα για την παροχή φθηνής ενοικιαζόμενης κατοικίας.

7. Η βελτίωση της κατοικίας και η κάλυψη των αναγκών στους αγροτικούς και ημιαστικούς οικισμούς της χώρας θα επιτευχθεί με τη διατήρηση στα σημερινά υψηλά επίπεδα και τη σχετική αύξηση των εκταμιεύσεων των προγραμμάτων αγροτικής στέγης της Α.Τ.Ε., και των προγραμμάτων για σεισμόπληκτους, θεομηνιόπληκτους, σεισμοπαθείς, μεταφορές οικισμών κ.λ.π.

19.3.3. Οργάνωση φορέων, πλαίσιο προγραμματισμού.

1. Για το συντονισμό των διαφόρων φορέων και την ορθολογική και κοινωνικά προσανατολισμένη χάραξη της στεγαστικής και οικιστικής πολιτικής θα συσταθεί κεντρικός ενιαίος φορέας. Σ' αυτόν θα συμμετέχουν εκπρόσωποι των αρμόδιων δημόσιων και κοινωνικών φορέων καθώς και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

2. Στα πλαίσια της προώθησης νέων οικιστικών αναπτύξεων και αναπλάσεων κοινωνικού χαρακτήρα, με αποκεντρωμένους φορείς ανάπτυξης, θα καθιερωθεί συνεχής διαδικασία παρακολούθησης, τεκμηρίωσης και μελέτης των εξελίξεων στο οικιστικό σύστημα και στα προβλήματα του τομέα κατοικίας και πολεοδομικής οργάνωσης, προδιαγραφών κοινωνικού και οικονομικού προγραμματισμού και προδιαγραφών τεχνικής οργάνωσης και προγραμματισμού.

ΜΕΡΟΣ Δ΄

ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΖΩΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 20

ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΖΩΗΣ

20.1. Για τη δημιουργία μιας νέας ποιότητας ζωής

Το Πενταετές Πρόγραμμα αποβλέπει στην εξασφάλιση των συνθηκών για μια συνολική ανάπτυξη της χώρας μας. Πρόκειται για ένα διαφορετικό δρόμο ανάπτυξης που είναι ταυτόχρονα κοινωνική, οικονομική, τεχνολογική και πολιτιστική. Είναι ένας δρόμος που στηρίζεται στην πολύπλευρη αξιοποίηση των εθνικών πόρων και δυνάμεων, προσανατολισμένος στον άνθρωπο, οργανώνοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, την πλατύτερη ικανοποίηση των συνεχώς μεγαλύτερων αναγκών του.

Η αντίληψη αυτή διαφέρει ριζικά από εκείνη που, στο παρελθόν, οδήγησε σε μια καθαρά ποσοτική μεγέθυνση χωρίς προοδευτικό κοινωνικό περιεχόμενο. Η ταχύρρυθμη οικονομική μεγέθυνση, όχι μόνο δεν συμβάδισε με την ανάλογη κοινωνική και πολιτιστική πρόοδο, αλλά, δίνοντας προτεραιότητα στην ικανοποίηση ορισμένων ατομικών αναγκών, παραμέλησε την ικανοποίηση των αυξανόμενων συλλογικών αναγκών και οδήγησε σε χαρακτηριστικά αδιέξοδα, όπως είναι η καταστροφή του περιβάλλοντος και η γενική υποβάθμιση της ποιότητας ζωής.

Το Πενταετές πρόγραμμα βασίζεται στην αντίληψη ενός ανθρωποκεντρικού πρότυπου ανάπτυξης, με έντονα προοδευτικό κοινωνικό περιεχόμενο, δίνοντας προτεραιότητα στη λύση των προβλημάτων που σχετίζονται με την ποιότητα ζωής και αποβλέποντας στη σύμμετρη ικανοποίηση των ατομικών και των συλλογικών αναγκών. Ο στρατηγικός στόχος είναι η δημιουργία μιας νέας, ανώτερης ποιότητας ζωής, δηλαδή η ολόπλευρη ανάπτυξη του ανθρώπου, του φυσικού και κοινωνικού του περιβάλλοντος. Όμως η αναβάθμιση της ποιότητας της καθημερινής ζωής είναι ένα σύνθετο αποτέλεσμα των αλλαγών που προγραμματίζονται σε όλους τους τομείς δραστηριότητας της Ελληνίδας και του Έλληνα. Τα στοιχεία που συνθέτουν την πορεία αυτή είναι: η εξασφάλιση εξανθρωπισμένης και δημιουργικής εργασίας, η προστασία και διαφύλαξη της υγείας, η συνεχής μόρφωση, η διεύρυνση των δυνατοτήτων σωστής αξιοποίησης του ελεύθερου χρόνου, η ανάπτυξη των πολιτιστικών και αισθητικών αξιών, κλπ.

Οι παραπάνω στόχοι θα επιτευχθούν με μιά σειρά μέτρων που θα αποβλέπουν στην ανακατανομή των πόρων υπέρ των τομέων που σχετίζονται άμεσα με την ποιότητα ζωής, στην εξασφάλιση των απαραίτητων επενδύσεων και στη δημιουργία των αναγκαίων θέσεων εργασίας. Το Πενταετές Πρόγραμμα προβλέπει ταχύτερη αύξηση των πόρων που θα διατεθούν για την ανάπτυξη των παραπάνω τομέων.

Ουσιαστικό στοιχείο του στόχου προς μια ανώτερη ποιότητα ζωής είναι και η δημιουργία μιάς γνήσια δημοκρατικής κοινωνίας, όπου ο πολίτης συμμετέχει ενεργά σ' όλες τις μορφές οργάνωσης της κοινωνικής ζωής. Αποφασιστική αλλαγή είναι η βαθμιαία κοινωνικοποίηση των στρατηγικών λειτουργιών της οικονομίας. Η συμμετοχή και η άσκηση κοινωνικού ελέγχου θα προωθηθούν με τη δραστηριοποίηση και επέκταση των συνεταιρισμών, των εταιρειών λαϊκής βάσης, των δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων, των αυτοδιαχειριζόμενων επιχειρήσεων, των εποπτικών συμβουλίων και των προγραμματικών συμφωνιών. Έτσι δημιουργείται ένα νέο κλίμα στη δομή της κοινωνίας και στην ποιότητα ζωής.

Η ολοκλήρωση των στόχων αυτών θα δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για την πραγματοποίηση του οράματος για μια Ανεξάρτητη Δημοκρατική και Σοσιαλιστική Ελλάδα.

20.2. Ο εξανθρωπισμός των συνθηκών εργασίας

Η μεταπολεμική μεγέθυνση της ελληνικής οικονομίας δεν συμβάδισε με ανάλογη βελτίωση των συνθηκών εργασίας. Θετικό βήμα στην πορεία βελτίωσής τους αποτέλεσε η μείωση των εβδομαδιαίων ωρών εργασίας και η αύξηση του χρόνου πληρωμένης άδειας. Ταυτόχρονα όμως, οι όροι ασφάλειας της εργασίας και οι συνθήκες των εργασιακών χώρων εξακολουθούν να μην είναι ικανοποιητικές με σημαντικές συνέπειες για τους εργαζόμενους, όπως είναι η έλλειψη του αισθήματος ικανοποίησης και δημιουργικής δουλειάς και —σε ορισμένους κλάδους— ο μεγάλος αριθμός ατυχημάτων και επαγγελματικών ασθενειών.

Βασικός στόχος του Πενταετούς Προγράμματος είναι η εξασφάλιση υγιεινών και πρόσφορων συνθηκών εργασίας για όλους τους εργαζόμενους και, γενικά, ο εξανθρωπισμός των

συνθηκών εργασίας. Η επιλογή αυτή συνδέεται με τις τεχνολογικές και οργανωτικές προτεραιότητες για την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων που βασίζονται σε ανθρωποκεντρικά κριτήρια. Έτσι, παράλληλα με την άνοδο της παραγωγικότητας της οικονομίας μας, η ανάπτυξη της τεχνικής θα προσαρμόζεται στις ανάγκες του ανθρώπου και της πολύπλευρης ανάπτυξής του.

Τα μέτρα που έχουν εξαγγελθεί από την κυβέρνηση για τον εξανθρωπισμό της εργασίας είναι τα ακόλουθα:

— Καθιέρωση του θεσμού των Επιτροπών Υγιεινής και Ασφάλειας της Επιχείρησης και δημιουργία αντίστοιχων επιτροπών σε Νομαρχιακό Επίπεδο. Οι επιτροπές αυτές παρακολουθούν και ελέγχουν την εφαρμογή της σχετικής εργατικής νομοθεσίας. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται η συμμετοχή των εργαζομένων τόσο στο χώρο εργασίας όσο και σε τοπικό επίπεδο.

— Μέτρα για την προστασία των εργαζομένων που εκτίθενται σε φυσικούς χημικούς και βιολογικούς παράγοντες κατά την εργασία με ταυτόχρονη υιοθέτηση οριακών τιμών έκθεσης για μια σειρά χημικών παραγόντων.

— Καθορισμός των κτιριολογικών απαιτήσεων και της διάταξης — χρήσης των χώρων εργασίας ώστε να παρέχουν τις προϋποθέσεις για ασφαλή και σύμφωνα με τους όρους υγιεινής εργασίας.

— Ειδικά μέτρα ασφάλειας για επιχειρήσεις ή εργασίες που παρουσιάζουν αυξημένο ποσοστό επαγγελματικού κινδύνου όπως οι οικοδομικές εργασίες, Ναυπηγοεπισκευαστικές επιχειρήσεις, χημικές βιομηχανίες κλπ.

— Κύρωση μιας σειράς Διεθνών Συμβάσεων Εργασίας που αναφέρονται στη βελτίωση της ποιότητας της εργασιακής ζωής.

Αυτά τα θεσμικά μέτρα μαζί με τα προγράμματα επιμόρφωσης και ενημέρωσης των ενδιαφερομένων μερών παράλληλα και με την αμέριστη ενίσχυση του συνδικαλιστικού κινήματος και τη συμμετοχή των εργαζομένων στη λήψη και τον έλεγχο των αποφάσεων θα συμβάλλουν αποφασιστικά στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας.

Γενικότερη επιδίωξη είναι η δημιουργία συνθηκών που θα εξασφαλίζουν την αυτοπραγμάτωση του εργαζόμενου, την ολοκλήρωση της προσωπικότητάς του μέσα στην εργασία του και την εν γένει δραστηριότητά του στην επιχείρηση. Βάση της αυτοπραγμάτωσης του ανθρώπου αποτελεί η δημιουργική εργασία, η οικονομικά χρήσιμη και κοινωνικά αναγκαία δραστηριότητα που συνεπάγεται την ανάπτυξη και τον εμπλουτισμό των ικανοτήτων και των γνώσεων του ατόμου.

Η επίτευξη του στόχου για μιαν ανώτερη ποιότητα ζωής είναι μια μακρόχρονη διαδικασία που απαιτεί ριζικές αλλαγές και προϋποθέτει το πέρασμα σε μια νέα δομή αναγκών, που θα χαρακτηρίζεται από τρία στοιχεία: πρώτο, την πλήρη ικανοποίηση των αναγκών για την αναβάθμιση του ρόλου του εργατικού δυναμικού, δεύτερο, την ανάπτυξη της παραγωγικής ικανότητας του εργαζόμενου με την διεύρυνση των δυνατοτήτων καλλιέργειάς του, τρίτο, την προώθηση νέων μορφών συμμετοχής των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων.

Ο άμεσος στόχος του Πενταετούς Προγράμματος είναι η ικανοποίηση των βασικών αναγκών για όλα τα στρώματα του πληθυσμού, η συμπλήρωση των κενών και η αναβάθμιση των υπηρεσιών που προσφέρονται από το δημόσιο τομέα. Οι επενδυτικές επιλογές που θα στηρίξουν την πορεία για την βελτίωση των όρων ζωής στην πενταετία 1983—1987, αφορούν τους παρακάτω τομείς:

— Ριζική βελτίωση των κοινωνικών και συλλογικών υπηρεσιών, ιδιαίτερα της υγείας, της κοινωνικής πρόνοιας και ασφάλισης καθώς και της παιδείας. Ειδική μέριμνα θα δοθεί στη λήψη σειράς μέτρων για την ουσιαστική αναβάθμιση της θέσης της γυναίκας στην κοινωνία, με πρώτο την επέκταση των υπηρεσιών που εξυπηρετούν την εργαζόμενη γυναίκα και με γενικό στόχο τη δημιουργία υποδομής που θα λύνει συνολικά τα ζητήματα ισότητας των δύο φύλων.
— Εξανθρωπισμός των συνθηκών εργασίας, ιδιαίτερα των βιομηχανικών εργατών, των νέων εργαζομένων και της εργαζόμενης γυναίκας.
Ουσιαστική καλυτέρευση των οικολογικών, περιβαλλοντικών, συγκοινωνιακών συνθηκών της πρωτεύουσας, των βιομηχανικών πόλεων, των παραθαλάσσιων και τουριστικών περιοχών.

20.3. Προς ένα νέο πρότυπο κατανάλωσης

Η ιδιωτική κατανάλωση σημείωσε στη μεταπολεμική περίοδο αξιόλογη ποσοτική αύξηση. Ταυτόχρονα, άλλαξε η διάρθρωση της κατανάλωσης με κύρια κατεύθυνση τη μείωση της αναλογίας των τροφίμων και την αύξηση των διαρκών καταναλωτικών αγαθών. Παρόλα αυτά, στην Ελλάδα, η αναλογία των ειδών και υπηρεσιών αντιπροσωπευτικών μιας ανώτερης ποιότητας ζωής είναι χαμηλή σε σχέση με τις αναπτυγμένες χώρες. Μεγάλο πρόβλημα αποτελεί η έντονη παρουσία φαινομένων σπατάλης και ανορθολογικής κατανάλωσης. Η χειραγώγηση των αναγκών διαστρεβλώνει τις ανάγκες της ιδιωτικής κατανάλωσης δημιουργώντας σειρά από πλασματικές ανάγκες γοήτρου και επίδειξης.

Από την άλλη μεριά, παραμελήθηκε η ικανοποίηση των συλλογικών αναγκών, και η ποιοτική και ποσοτική προσφορά κοινωνικών αγαθών, όπως είναι η παιδεία, η υγειονομική περίθαλψη, οι μαζικές συγκοινωνίες, η προστασία του περιβάλλοντος, κλπ. Ιδιαίτερα οξυμένα είναι τα προβλήματα κακής ποιότητας, υψηλού κόστους και οργανωτικής ανεπάρκειας. Η σημερινή κατάσταση έχει εντείνει την αντίφαση ανάμεσα στην αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης και την καθυστέρηση στην ικανοποίηση των συλλογικών αναγκών. Η έλλειψη κάποιου ρυθμού ισορροπίας ανάμεσα στην αφθονία των ιδιωτικών αγαθών και στην ανέχεια των κοινωνικών αγαθών έχει αρνητικές επιπτώσεις στην ποιότητα ζωής.

Η οικονομική και τεχνολογική ανάπτυξη, η αστυφιλία και μια σειρά άλλοι παράγοντες συνεπάγονται την αύξηση των συλλογικών, κοινωνικών αναγκών στους τομείς της παιδείας, της μόρφωσης, της υγειονομικής περίθαλψης, της πρόνοιας, της πολεοδομίας, των συγκοινωνιών-τηλεπικοινωνιών, του περιβάλλοντος, της αναψυχής. Η ικανοποίηση ενός μέρους τους μπορεί να γίνει από τον ιδιωτικό τομέα. Η ορθολογική ικανοποίηση μεγαλύτερου μέρους τους όμως είναι δυνατή μόνο με κοινωνικό, συλλογικό τρόπο. Έτσι η ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών προϋποθέτει την κοινωνικοποίηση, ιδιαίτερα στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης, μεγαλύτερου ποσοστού εθνικών πόρων.

Προβάλλει η ανάγκη πραγματοποίησης ενός νέου πρότυπου κατανάλωσης. Κεντρικό του συστατικό στοιχείο είναι η πλήρης ικανοποίηση των βασικών αναγκών, η εξασφάλιση μιας κοινωνικά αποδεκτής διαβίωσης, της υλικής ευημερίας για όλα τα μέλη της κοινωνίας. Στην εποχή μας βασικές ανάγκες θεωρούνται η ορθολογική διατροφή και ενδυμασία, η ικανοποιητική κατοικία, η σύγχρονη εκπαίδευση, η κανονική απασχόληση, η σύγχρονη υγειονομική περίθαλψη, η πολιτιστική εξέλιξη και οι ανθρώπινες συνθήκες αναψυχής του λαού.

Μέσα σ' αυτό το πλαίσιο, στρατηγικός στόχος είναι η ουσιαστική βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των μη προνομιούχων Ελλήνων. Η ανακούφιση των ασθενέστερων λαϊκών στρωμάτων και η εξάλειψη των μηχανισμών που δημιουργούν την φτώχεια και την ανισότητα αποτελούν προτεραιότητες του πενταετούς προγράμματος. Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στην καταπολέμηση της φτώχειας που ακόμη υπάρχει στη χώρα μας.

Σημαντικό μέσο ανόδου των μη προνομιούχων αποτελεί η επιτάχυνση της κινητικότητας του πληθυσμού, ο ανοιχτός χαρακτήρας της κοινωνίας. Η διαδικασία αυτή προϋποθέτει ουσιαστικές αλλαγές στο εκπαιδευτικό σύστημα. Η άνοδος των μη προνομιούχων προωθείται επίσης με την αλλαγή του χαρακτήρα και του τρόπου άσκησης της εξουσίας, με την είσοδο νέων στρωμάτων στον κρατικό μηχανισμό, με την αποκέντρωση και τη συμμετοχή πλατιών στρωμάτων στη λήψη αποφάσεων και στον έλεγχο της εκτέλεσής τους.

Με την επιτάχυνση της κοινωνικής κινητικότητας θα βελτιωθεί και η κοινωνική θέση των πολλών, μη προνομιούχων Ελλήνων. Η γεωγραφική κινητικότητα πρέπει να αντιστραφεί, με κατεύθυνση μετακίνησης του πληθυσμού από τα κέντρα στην ύπαιθρο. Η αποκέντρωση, η περιφερειακή ανάπτυξη, τα μέτρα για το ξαναζωντάνεμα της υπαίθρου, θα βελτιώσουν τη μοίρα του αγρότη και της αγρότισσας, αλλά ταυτόχρονα, θα βοηθήσουν στο σταμάτημα της αιμορραγίας προς τα αστικά κέντρα, εμποδίζοντας την παραπέρα ασφυξία των πόλεων. Η επιτάχυνση της οικονομικής και επαγγελματικής κινητικότητας θα βελτιώσει τις συνθήκες απασχόλησης και την προσαρμοστικότητα πολλών στρωμάτων στις γρήγορα μεταβαλλόμενες τεχνολογικές, οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες.

20.4. Για την ισότητα των δύο φύλων

Ο ρόλος της γυναίκας σηματοδοτεί την πολιτιστική εξέλιξη ενός κοινωνικού συνόλου. Στην πορεία για τον μετασχηματισμό της ελληνικής κοινωνίας, η επίτευξη της πραγματικής ισότητας των δύο φύλων αποτελεί βασικό κριτήριο του ρυθμού με τον οποίο αποκρυσταλλώνεται η σοσιαλιστική αλλαγή στη χώρα μας. Πράγματι, όταν η ελληνίδα γυναίκα —που αποτελεί το 52% του πληθυσμού— υπόκειται σε ένα πολυδαίδαλο καθεστώς διακρίσεων και καταπίεσης της, όταν η συμμετοχή της στις αποφάσεις εμποδίζεται από ένα πλέγμα θεσμών και προκαταλήψεων, δεν πλήττεται μόνο η κοινωνική δικαιοσύνη αλλά και η ανθρώπινη αξιοπρέπεια.

Τα προβλήματα στα οποία οδηγούν οι διακρίσεις σε βάρος της γυναίκας, είναι τεράστια και εμφανίζονται σε κάθε πτυχή της κοινωνικής ζωής του τόπου μας.

Το καθεστώς διακρίσεων που λειτουργεί, ακόμη σήμερα, σε βάρος της ελληνίδας, προέρχεται από:

— τις θεσμοθετημένες ανισότητες σε βάρος της,

— την έλλειψη κοινωνικής υποδομής και ουσιαστικών μέτρων που θα δημιουργήσουν τις συνθήκες για την κατάκτηση της ισότητας,

— τις λαθεμένες, αλλά και βαθιά ριζωμένες κοινωνικές παραδόσεις και αντιλήψεις, σχετικά με τον διαφορετικό και υποδεέστερο ρόλο και προορισμό της.

Έτσι, στην εργασία, όπου το ποσοστό συμμετοχής της γυναίκας στο εργατικό δυναμικό της οικονομίας μας ανέρχεται σε 32% (1981), οι διακρίσεις καταλήγουν στην ελλιπή αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού. Η συνεχώς αυξανόμενη συμμετοχή της γυναίκας στην παραγωγή, έφερε στο προσκήνιο τις σοβαρές ανισότητες που δημιουργούνται γι' αυτήν, από το καθεστώς που επικρατεί στην απασχόληση και στις εργασιακές σχέσεις. Υπάρχουν στην πραγματικότητα, δύο αγορές εργασίας, μια για τον άνδρα και μια για τη γυναίκα, με τεράστιες διαφορές μεταξύ τους. Η αλλαγή στον τομέα αυτόν, απαιτεί την κατάργηση κάθε είδους διάκρισης που στηρίζεται στο φύλο. Ταυτόχρονα, θα πρέπει να κατοχυρωθεί η ίση μεταχείριση της γυναίκας στην εκπαίδευση, στον επαγγελματικό προσανατολισμό, στις ευκαιρίες πρόσβασης στην απασχόληση αλλά και στα ζητήματα αμοιβής, εξέλιξης, συνθηκών και όρων της εργασιακής ζωής. Προϋπόθεση για την ολοκληρωμένη πραγματοποίηση των στόχων αυτών είναι η ταυτόχρονη συνειδητοποίηση του δικαιώματος και της υποχρέωσης όλων στην εργασία, που σημαίνει αύξηση συμμετοχής της γυναίκας στην κατανομή της εργασίας, ελεύθερη πρόσβαση σε όλα τα επαγγέλματα και, γενικότερα, εξασφάλιση σε κάθε εργαζόμενη γυναίκα, όλων των εργασιακών δικαιωμάτων, μέσω των κατάλληλων νομοθετικών ρυθμίσεων για την ισότητα στην εργασία. Θα πρέπει να σημειωθεί επίσης, ότι στον αγροτικό τομέα, στον οποίο απασχολείται το 43% του συνολικού γυναικείου εργατικού δυναμικού, τα προβλήματα της γυναίκας είναι ιδιαίτερα οξυμένα. Το χαμηλό μορφωτικό επίπεδο η ουσιαστική απουσία κοινωνικής υποδομής, οι κοινωνικές αντιλήψεις που περιορίζουν το ρόλο της, ο αγροτικός κώδικας που εμποδίζει την επαγγελματική χειραφέτησή της και η στέρηση βασικών εργασιακών δικαιωμάτων, είναι μερικά από τα κύρια προβλήματα της ελληνίδας αγρότισσας.

Η κοινωνική προστασία της μητρότητας είναι ανεπαρκής και δεν αντιμετωπίσθηκε στη βάση ενός ενιαίου προγράμματος, ώστε να είναι δυνατός ο συντονισμός των φορέων που την παρέχουν. Το επίπεδο προστασίας του παιδιού, στην ύπαιθρο και στην πόλη, στη βρεφική και την παιδική ηλικία βρίσκεται σε πολύ χαμηλό επίπεδο. Είναι ανάγκη να αναληφθούν συντονισμένες προσπάθειες κατάρτισης και παρακολούθησης ενός ολοκληρωμένου σχεδίου οικογενειακού προγραμματισμού που θα προνοήσει και θα διατυπώσει προτάσεις για προβλήματα όπως, η πληροφόρηση, οι διαπροσωπικές σχέσεις και η ανατροφή των παιδιών. Ειδικά για την αγρότισσα γυναίκα, χρειάζεται να ληφθούν μέτρα αντιμετώπισης των προβλημάτων υγείας.

Τα προβλήματα που αναφέρθηκαν, αλλά και άλλα πολλά ακόμη, δίνουν την εικόνα της σημερινής κατάστασης, προσδιορίζοντας ταυτόχρονα το μέγεθος της προσπάθειας που πρέπει να αναληφθεί. Η παρέμβαση της Πολιτείας θα διευκολυνθεί από τη δραστηριότητα του Συμβουλίου για την Ισότητα των Δύο Φύλων, που αποτελεί ένα πρώτο σημαντικό βήμα προς την πραγματοποίηση των στόχων που περιγράφονται.

Έτσι, πέρα από τα συγκεκριμένα μέτρα που περιλαμβάνονται στα αντίστοιχα κεφάλαια, οι κεντρικοί άξονες πολιτικής κατά την περίοδο του Πενταετούς Προγράμματος είναι οι εξής:

— Κατάργηση όλων των θεσμοθετημένων διακρίσεων σε βάρος της γυναίκας και εισαγωγή θεσμικών μέτρων που προωθούν και βελτιώνουν τη θέση της στην κοινωνία.

— Δημιουργία της κατάλληλης υποδομής και βελτίωση του συστήματος κοινωνικών παροχών για τη γυναίκα και την οικογένεια.

— Θεμελίωση ενός προγράμματος που θα αποσκοπεί στο ξεπέρασμα των προκαταλήψεων και των κοινωνικά καθυστερημένων αντιλήψεων, με την αναμόρφωση του περιεχομένου της εκπαίδευσης και την εξασφάλιση μιας πλατιάς και πολύπλευρης ενημέρωσης και πληροφόρησης στα θέματα που αφορούν την ισότητα των δύο φύλων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 21
ΡΙΖΙΚΗ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΥΓΕΙΑΣ

21.1. Προβλήματα και Ανεπάρκειες

Στη μεταπολεμική περίοδο επήλθε μερική βελτίωση στο σύστημα λαϊκής υγείας, σε σύγκριση με την κατοχή και την προπολεμική περίοδο. Η προστασία της υγείας του λαού όμως παρουσιάζει καθυστέρηση, είναι ποιοτικά ανεπαρκής και ανταποκρίνεται ελάχιστα στις αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης και αλληλεγγύης.

Η δραστηριότητα των υγειονομικών υπηρεσιών συγκεντρώνεται στη διάγνωση και θεραπεία της αρρώστιας. Στα ζητήματα αποκατάστασης και προαγωγής της υγείας παρουσιάζονται σοβαρές ανεπάρκειες. Το σύστημα περίθαλψης χαρακτηρίζεται από απαράδεκτες κοινωνικές και γεωγραφικές ανισότητες, λειτουργικές αδυναμίες και ατελή προγραμματισμό.

Από θεσμική άποψη, το σύστημα έχει αφεθεί επικίνδυνα ανεξέλεκτο. Έντονη είναι η δραστηριότητα των φορέων ιδιωτικής πρωτοβουλίας, το 44,2% των νοσοκομειακών κρεβατιών ανήκουν σε ιδιωτικές κλινικές. Με διάφορους τρόπους η υγεία έχει μετατραπεί σε κερδοσκοπική δραστηριότητα εκμετάλλευσης της αρρώστιας. Η υγεία του Λαού αντιμετωπίστηκε ουσιαστικά ως εμπόρευμα, ως ένα οποιοδήποτε οικονομικό αγαθό που ελέγχεται από τις δυνάμεις της αγοράς. Μ' αυτό τον τρόπο η υγεία γίνεται χώρος εκμετάλλευσης του πολίτη από τα οικονομικά κυκλώματα και τα οργανωμένα συμφέροντα.

Η οργάνωση και η λειτουργία του συστήματος παρουσιάζουν έντονες αδυναμίες. Η όλη οργάνωση στηρίζεται στο θεσμό των ασφαλιστικών ταμείων, που καλύπτουν πάνω από το 95% του πληθυσμού αλλά που συγχρόνως παρουσιάζουν μια έντονη ανισότητα στην έκταση και την ποιότητα των παροχών. Η κοινωνική ασφάλιση κατά της ασθένειας δεν διασφαλίζει το δικαίωμα του Λαού για ίση μεταχείριση. Δεν διασφαλίζεται άλλωστε ο καθολικός χαρακτήρας της προστασίας, εφόσον, εκτιμάται, ότι 200.000 περίπου άτομα παραμένουν ανασφάλιστα.

Η ανάπτυξη των υπηρεσιών υγείας υπήρξε άναρχη. Το νοσοκομείο αναπτύχθηκε ανεξάρτητα από τις άλλες υπηρεσίες και δεν εξασφαλίζεται η συνέχεια των υπηρεσιών και η ορθολογική χρησιμοποίηση των πόρων που διατίθενται. Το σύστημα χαρακτηρίζεται από υπερσυγκεντρωτισμό, καθώς και από την πανσπερμία των ασφαλιστικών οργανισμών. Δεν υπάρχει, ούτε καν ως έννοια, κάποια μορφή περιφερειακής ανάπτυξης.

Ο συνολικός αριθμός των γιατρών είναι αρκετά μεγάλος, ο αριθμός των θεραπευτηρίων είναι 608 με 59.167 κρεβάτια, η αναλογία νοσοκομειακών κρεβατιών ανά 1.000 κατοίκους είναι 6. Οι αριθμοί αυτοί θα μπορούσαν σε σύγκριση με τα διεθνή δεδομένα να θεωρηθούν οριακά ικανοποιητικοί. Παρόλα αυτά, οι συνθήκες νοσηλείας είναι πολλές φορές απάνθρωπες και επιστημονικά απαράδεκτες. Τα νοσοκομεία, με ελάχιστες εξαιρέσεις, είναι κατασκευασμένα πρόχειρα, χωρίς προγραμματισμό. Στον τομέα της επείγουσας ιατρικής δεν υπάρχει σωστά οργανωμένο σύστημα αντιμετώπισης των έκτακτων περιστατικών. Η άνιση κατανομή του νοσοκομειακού και ιατρικού δυναμικού, ο απαράδεκτα μικρός αριθμός αδελφών νοσοκόμων τριετούς φοίτησης, η έλλειψη τεχνικού προσωπικού για τη συντήρηση του εξοπλισμού των νοσοκομείων, καθώς και η ανεπάρκεια των διοικητικών υπαλλήλων και υπηρεσιών, συντελούν στην ποιοτική υποβάθμιση και στην αύξηση του κόστους των υπηρεσιών υγείας. Η παράλληλη άσκηση της ιατρικής, με σχέση εργασίας στους φορείς συλλογικής κάλυψης και ως ελεύθερο επάγγελμα, δημιουργεί έντονες αντιθέσεις και αντιστρατεύεται τη βελτίωση του συστήματος.

Η κατάσταση είναι ιδιαίτερα προβληματική στο χώρο της φαρμακευτικής περίθαλψης, όπου η παραγωγή, η διακίνηση και η διανομή των φαρμάκων έχει αναληφθεί αποκλειστικά από την ιδιωτική πρωτοβουλία. Παρατηρούνται σοβαρές υπερκοστολογήσεις εισαγόμενων πρώτων υλών, αθέμιτες συναλλαγές, κατευθυνόμενη συνταγογραφία και κυκλοφορία φαρμάκων, η αποτελεσματικότητα των οποίων δεν έχει αξιολογηθεί. Το φάρμακο έχει γίνει αντικείμενο εκμετάλλευσης του λαού και απορροφά το υπερβολικό ποσοστό του ενός τρίτου των συνολικών δαπανών στην υγεία. Οι δαπάνες αυτές είναι μόνο το 3,4% του ΑΕΠ και κατασπαταλούνται άνισα και απρογραμμάτιστα.

21.2. Βασικοί στόχοι και αρχές

Η προστασία της υγείας του Λαού και η κοινωνική φροντίδα αποτελούν θεμελιακές επιταγές για την Πολιτεία και βρίσκονται στο κέντρο των προτεραιοτήτων του Πενταετούς Προγράμματος. Για την αντιμετώπιση της υπάρχουσας κατάστασης απαιτούνται ριζικές αλλαγές στους στόχους, στις δομές και στους θεσμούς της υγειονομικής περίθαλψης.

Κεντρικός στόχος είναι η δημιουργία ενός συστήματος παροχής υγείας υψηλού επιπέδου και κοινωνικά δίκαιου, η κοινωνικοποίηση της υγείας, η δημιουργία ενός εθνικού συστήματος υγείας που θα εξασφαλίζει το δικαίωμα κάθε πολίτη για ποιοτικά ανώτερη περίθαλψη, την άρση των ανισοτήτων και αδικιών που υπάρχουν σήμερα και την πραγματοποίηση των αρχών της αποκέντρωσης και της συνέχειας στην περίθαλψη. Η ικανοποίηση του δικαιώματος του πολίτη για μια ουσιαστική ιατρική, νοσοκομειακή και φαρμακευτική περίθαλψη αποτελεί στρατηγικό στόχο. Κάθε πολίτης, ανεξάρτητα από την κοινωνική και οικονομική του θέση, τον τόπο διαμονής και τον ασφαλιστικό φορέα που ανήκει, έχει το ίδιο δικαίωμα για ίση και υψηλού επιπέδου περίθαλψη και κοινωνική φροντίδα.

Μεσοπρόθεσμα πρέπει να δοθεί έμφαση στη δημιουργία των προϋποθέσεων για τη γενίκευση της προληπτικής ιατρικής. Στρατηγικής σημασίας στόχος είναι, επίσης, η οργάνωση της καταπολέμησης των βασικών ασθενειών της εποχής μας (του καρκίνου, των καρδιακών και νευρικών παθήσεων). Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με την ταυτόχρονη βελτίωση των υγειονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών συνθηκών.

Στην περίοδο του Πενταετούς Προγράμματος θα πραγματοποιηθούν οι παρακάτω συγκεκριμένοι στόχοι:

1. Εφαρμογή του θεσμού του νοσοκομειακού γιατρού.

2. Αύξηση των Κρατικών νοσοκομειακών κρεβατιών και βελτίωση της χωροκατανομής τους. Το 1983—87 θα αγοραστούν 3.405 κρεβάτια και θα κατασκευαστούν 6.770 κρεβάτια. Το 1983—84 θα διατεθούν σημαντικά ποσά για διαρρυθμίσεις νοσοκομείων και για τον εξοπλισμό 2.735 κρεβατιών.

3. Κτιριακές βελτιώσεις σε όλα τα νοσοκομεία, δημιουργία σωστών εξωτερικών ιατρείων, τμήματος έκτακτων περιστατικών και χώρων νοσηλείας. Στην περίοδο 1983—87 θα εξασφαλιστούν τα κονδύλια που απαιτούνται για τη συντήρηση και βελτίωση της υποδομής και την αγορά οικοπέδων.

4. Ανάπτυξη Εθνικής Υπηρεσίας αντιμετώπισης έκτακτων περιστατικών, που θα βασίζεται στα νοσοκομεία της πρωτεύουσας των νομών. Το κόστος της υπηρεσίας έχει συμπεριληφθεί στα προβλεπόμενα λειτουργικά έξοδα των νοσοκομείων. Ένα σωστό σύστημα αντιμετώπισης των έκτακτων περιστατικών πρέπει να παρέχει πλήρη κάλυψη σε όλο τον πληθυσμό, ασφαλή και έγκαιρη μεταφορά στο νοσοκομείο, αποτελεσματική υποδοχή και να λειτουργεί όλο το 24ωρο.

5. Ένα ειδικό πλαίσιο μέτρων θα φροντίσει για την άσκηση της προληπτικής ιατρικής για τις γυναίκες και τα νεογνά, στην κατεύθυνση μείωσης του υψηλού αριθμού αμβλώσεων. Η γυναίκα θα πρέπει να ελέγχει μόνη της το πως και πότε θα αποκτήσει παιδιά.

6. Στο νέο εθνικό σύστημα υγείας αλλάζουν ουσιαστικά οι σχέσεις ανάμεσα στην πολιτεία, τον πολίτη και το υγειονομικό προσωπικό καθώς και οι γενικές αρχές που ρυθμίζουν αυτές τις σχέσεις. Το σύστημα παρέχει ως πρωταρχικό δικαίωμα κάθε πολίτη τη χρησιμοποίηση των εθνικών υπηρεσιών υγείας του φορέα. Δίνει το δικαίωμα στον πολίτη να συμμετέχει ενεργά στον καθορισμό των επιλογών, που θα υλοποιήσουν το σύστημα, καθώς και στη μορφή λειτουργίας και αποτελεσματικότητάς του. Το υγειονομικό προσωπικό θα συμμετέχει ενεργά στον καθορισμό των επιλογών και τη μεθοδολογία της εφαρμογής τους, επιδιώκοντας το μέγιστο της απόδοσης.

Για το χώρο της εξωνοσοκομειακής περίθαλψης η βασική επιλογή βρίσκεται στην ανάπτυξη και υλοποίηση της αρχής της «πρωτοβάθμιας περίθαλψης», που σημαίνει ότι ο προγραμματισμός της υγείας πρέπει να απομακρύνεται από την ιδέα της περίθαλψης με κέντρο το νοσοκομείο. Η πρωτοβάθμια περίθαλψη περιλαμβάνει την εξωνοσοκομειακή περίθαλψη, τις ιατρικές προληπτικές υπηρεσίες, την κοινωνική περίθαλψη (φροντίδα ευπαθών ομάδων πληθυσμού).

21.3. Μέτρα πολιτικής

Για την υλοποίηση της κοινωνικοποίησης της υγείας είναι απαραίτητη η δημιουργία ενός σωστού εθνικού συστήματος υγείας. Η θεμελιακή αλλαγή ξεκινάει από την υπαγωγή όλων των σχετικών με την υγεία φορέων (κρατικά νοσοκομεία, υπηρεσίες εξωνοσοκομειακής περίθαλψης, υπηρεσίες περίθαλψης, κλάδων υγείας διάφορων ταμείων, υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας κλπ.) στον Εθνικό Φορέα Υγείας (ΕΦΥ). Το βασικό χαρακτηριστικό της νέας δομής είναι ο οργανωτικός και δομικός διαχωρισμός των φορέων και υπηρεσιών υγείας σε κεντρικό (ή εθνικό), περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Στους συγκεκριμένους οργανισμούς και διοικητικούς φορείς, που θα υλοποιήσουν τις παραπάνω αρχές λειτουργίας του συστήματος, θα προβλέπεται η συμμετοχή εκλεγμένων εκπροσώπων των ενδιαφερομένων.

Ο κεντρικός εθνικός τομέας περιλαμβάνει τους φορείς και τις υπηρεσίες που έχουν την ευθύνη για τη διοίκηση και οργάνωση του συστήματος σε κρατική και εθνική κλίμακα (Υπουργείο, Κεντρικό Συμβούλιο Υγείας κ.λπ.). Σ' αυτό το επίπεδο συγκεντρώνεται η ευθύνη για την επιτελική και συντονιστική δουλειά και κύρια για το στρατηγικό προγραμματισμό σε εθνική βάση. Η ευθύνη αυτή βρίσκεται στα πλαίσια λειτουργίας του Υπουργείου και των υπηρεσιών του, αλλά το ουσιαστικό βάρος και το περιεχόμενο αυτού του προγραμματισμού της υγείας αναλαμβάνει το Κεντρικό Συμβούλιο Υγείας. Παράλληλα, θεσμοθετείται και λειτουργεί σ' αυτό το επίπεδο Υπηρεσία Προγραμματισμού και Αξιολόγησης.

Ο περιφερειακός τομέας περιλαμβάνει τους φορείς και τις υπηρεσίες της υγείας που έχουν την ευθύνη για τη διοίκηση και οργάνωση σε επίπεδο περιφέρειας. Σ' αυτό το επίπεδο συγκεντρώνεται βασικά η ευθύνη για τη λειτουργική απόδοση παροχής υγείας και ιατρικής περίθαλψης. Διοικητικά στηρίζεται στο Περιφερειακό Συμβούλιο Υγείας και στη διοίκηση του Περιφερειακού Τομέα Υγείας. Επί πλέον λειτουργεί το Περιφερειακό Υγειονομικό Κέντρο Έρευνας και η Υπηρεσία Οργάνωσης και Προγραμματισμού.

Ο τοπικός τομέας περιλαμβάνει τους φορείς και τις υπηρεσίες της υγείας που έχουν την ευθύνη για τη διοίκηση και οργάνωση κατά τόπους. Διοικητικά οργανώνεται και στηρίζεται στο Επαρχιακό Συμβούλιο Υγείας και τη Διοίκηση του Επαρχιακού Τομέα Υγείας.

Για την υλοποίηση της πρωτοβάθμιας περίθαλψης, θα δράσουν δύο ουσιαστικοί θεσμοί: ο οικογενειακός γιατρός και το Κέντρο Υγείας και Κοινωνικής Φροντίδας.

Ο οικογενειακός γιατρός αποτελεί το βασικό άξονα στήριξης και λειτουργίας του προγράμματος εξωνοσοκομειακής περίθαλψης και αποκέντρωσης του υγειονομικού συστήματος της Χώρας. Ανήκει στον Εθνικό Φορέα Υγείας και αμείβεται απ' αυτόν. Αναλαμβάνει να καλύπτει τις ιατρικές ανάγκες των κατοίκων μιας περιοχής, τους οποίους παρακολουθεί συνεχώς. Ο κάθε Έλληνας πολίτης εκλέγει ελεύθερα τον οικογενειακό του γιατρό από τους γιατρούς του Εθνικού Φορέα Υγείας. Η εξωνοσοκομειακή περίθαλψη, που παρέχεται από τους οικογενειακούς γιατρούς, συμπληρώνεται από άλλους ειδικούς γιατρούς στα εξωτερικά ιατρεία των νοσοκομείων και στα Κέντρα Υγείας.

Τα Κέντρα Υγείας και Κοινωνικής Φροντίδας αποτελούνται από τρία τμήματα: το τμήμα περίθαλψης, το τμήμα προληπτικής και το τμήμα κοινωνικής φροντίδας. Σε κάθε Κέντρο ή ομάδα Κέντρων θα μπορεί να αναπτυχθεί Μονάδα Σχολικής Υγιεινής της Εργασίας και Μονάδα Ελέγχου του Περιβάλλοντος.

Οι συνολικές ανάγκες ανέρχονται σε 392 Κέντρα Υγείας, αστικού (171) και αγροτικού (221) τύπου. Τα Κέντρα Υγείας θα γίνουν όλα στην περίοδο του Πενταετούς Προγράμματος (1983-87). Ο ρυθμός δημιουργίας των Κέντρων Υγείας θα είναι μεγαλύτερος στην τριετία 1983-85, οπότε αναμένεται η δημιουργία του 90% των απαραίτητων Κέντρων Υγείας. Το Πενταετές Πρόγραμμα προβλέπει την εξασφάλιση των κονδυλίων που απαιτούνται για τη δημιουργία των Κέντρων Υγείας.

Μια σειρά μέτρα αποβλέπουν στη βελτίωση της φαρμακευτικής περίθαλψης. Η διαδικασία αυτή θα ενισχυθεί από την εφαρμογή των μέτρων που προβλέπει ο νέος νόμος για την ίδρυση, οργάνωση και αρμοδιότητες του Εθνικού Οργανισμού Φαρμάκων (ΕΟΦ), της Εθνικής Φαρμακαποθήκης και την τροποποίηση και συμπλήρωση της Φαρμακευτικής Νομοθεσίας. Ο ΕΟΦ θα συμβάλει στην προστασία και βελτίωση της Δημόσιας Υγείας, στην εξασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος στον τομέα της παραγωγής, εισαγωγής και διακίνησης των προϊόντων της αρμοδιότητάς του και στην ανάπτυξη των σχετικών εμποροβιομηχανικών επιχειρήσεων, καθώς και της τεχνολογίας και έρευνας. Στην πενταετία 1983 - 87, προβλέπεται η δημιουργία μονάδας κατασκευής αντιβιοτικών που θα καλύπτει τις ανάγκες της χώρας. Προγραμματίζεται ακόμα η δημιουργία εργοστασίου ειδών συσκευασίας του φαρμάκου.

Η ριζική βελτίωση της υγείας προϋποθέτει την ικανοποίηση των αναγκών σε προσωπικό, που ανέρχονται σε 12.800 άτομα: 6.000 νοσηλευτικό προσωπικό, 2.800 γιατροί και 4.000 βοηθητικοί τεχνικοί και διοικητικό προσωπικό.

Με τα παραπάνω μέτρα πολιτικής θα επιτευχθεί:

— Η δημιουργία της απαραίτητης υποδομής για την ποιοτική βελτίωση της νοσοκομειακής περίθαλψης σε περιφερειακό, νομαρχιακό και επαρχιακό επίπεδο. Άμεσα, θα επιδιωχθεί η βελτίωση των διαγνωστικών και θεραπευτικών υπηρεσιών των νοσοκομείων με επαρκή στελέχωση και συμπλήρωση του εξοπλισμού.

— Η ανάπτυξη της πρωτοβάθμιας περίθαλψης, που θα στηρίζεται στους βασικούς θεσμούς του οικογενειακού γιατρού και των κέντρων υγείας. Οι ανάγκες της υπαίθρου για επαρκή εξωνοσοκομειακή περίθαλψη θα καλυφθούν κατά προτεραιότητα.

— Η κοινωνικοποίηση της φαρμακοβιομηχανίας, ο αποτελεσματικός έλεγχος των πρώτων υλών, των μεθόδων παραγωγής, της συνταγογραφίας και η βελτίωση της φαρμακευτικής περίθαλψης.

— Ανάπτυξη πανελλήνιου προγράμματος για τον οικογενειακό προγραμματισμό.

— Η ριζική αναδιοργάνωση της ψυχιατρικής περίθαλψης με τη δημιουργία κατάλληλης υποδομής για σωστή νοσοκομειακή και εξωνοσοκομειακή αντιμετώπιση.

— Η ανάπτυξη της προληπτικής ιατρικής φροντίδας στα πλαίσια της πρωτοβάθμιας περίθαλψης.

— Η βελτίωση της υγείας των μη προνομιούχων κοινωνικών και επαγγελματικών ομάδων καθώς και η απαλλαγή των οικονομικά ασθενέστερων ομάδων από τις σημαντικές δαπάνες υγείας, που συνεπάγεται η προσφυγή τους στην ιδιωτική περίθαλψη.

— Ο προγραμματισμός ιατρικής παρακολούθησης και δωρεάν ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης όλων των επιτόκων, τόσο στην ύπαιθρο όσο και στα αστικά κέντρα σε συνδυασμό με την υπεύθυνη πληροφόρηση για τα ιδιαίτερα προβλήματα σωματικής και ψυχικής υγείας της γυναίκας.

— Η ποιοτική αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού του τομέα της υγείας. Θα αντιμετωπισθούν κατ' αρχήν οι αδυναμίες της εκπαίδευσης και μετεκπαίδευσης ώστε να είναι δυνατή η συνεχής ενημέρωση και επιμόρφωση.

— Η εναρμόνιση της προσφοράς του ανθρώπινου δυναμικού υγείας με τις ανάγκες του συστήματος παροχής περίθαλψης. Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στην αύξηση του εκπαιδευμένου νοσηλευτικού προσωπικού και τη μείωση του ρυθμού αύξησης των γιατρών.

Οι πρόσθετοι πόροι που απαιτούνται για την υλοποίηση των παραπάνω μέτρων θα διατεθούν, κυρίως, από τον προϋπολογισμό. Η καλύτερη αξιοποίηση των πόρων που διατίθενται σήμερα από τους ασφαλιστικούς οργανισμούς και το κράτος, της τάξης του 3,5% του ΑΕΠ, θα περιορίσει σχετικά τους απαιτούμενους πόρους για τρέχουσες δαπάνες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 22
ΠΡΟΝΟΙΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

22.1. Ανάπτυξη της Κοινωνικής Πρόνοιας

Το βασικό πρόβλημα του τομέα είναι η ανεπάρκεια και η χαμηλή γενικά στάθμη των παραδοσιακών υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας. Η έλλειψη εκπαιδευμένου προσωπικού, κατάλληλων χώρων και επαρκών οικονομικών πόρων, όπως η απομόνωση των περισσότερων ιδρυμάτων από την κοινοτική ζωή, έχουν δημιουργήσει συνθήκες ιδρυματικής περίθαλψης που διαφέρουν πολύ από τις φυσιολογικές συνθήκες ζωής. Ο προγραμματισμός της κοινωνικής πρόνοιας ήταν ευκαιριακός και δεν ήταν εναρμονισμένος με τον προγραμματισμό άλλων κοινωνικών υπηρεσιών. Τέλος, η κοινωνική πρόνοια περιορίζεται στην ιδρυματική περίθαλψη, ενώ η ανοικτή περίθαλψη είναι ουσιαστικά ανύπαρκτη.

Βασικός στόχος της κοινωνικής πρόνοιας είναι να βοηθά όλο τον πληθυσμό και ειδικά τις ομάδες εκείνες, που αντιμετωπίζουν προσωρινά ή μόνιμα κοινωνικά ή υγειονομικά προβλήματα, στη δημιουργία αξιοπρεπών συνθηκών ζωής, στην αξιοποίηση όλων των δυνατοτήτων και των ταλέντων που διαθέτουν, με στόχο την ενεργητική συμμετοχή τους στην κοινωνικοοικονομική ζωή και ανάπτυξη της χώρας. Χρειάζεται να αλλάξει ριζικά ο ρόλος της κοινωνικής πρόνοιας που περιοριζόταν μέχρι σήμερα στις ευπαθείς ομάδες, ώστε να καλύψει τις ανάγκες ολόκληρου του πληθυσμού και να συμβάλλει ενεργά στην ανάπτυξη της χώρας.

Ο ρόλος των κρατικών φορέων θα ενισχυθεί σημαντικά και σταδιακά θα μεταφερθούν αρμοδιότητες παροχής υπηρεσιών πρόνοιας στην τοπική αυτοδιοίκηση για την υλοποίηση της πολιτικής αποκέντρωσης και λαϊκής συμμετοχής. Θα επιδιωχθεί στενή συνεργασία κράτους και οργανισμών ώστε να εξασφαλιστεί η συμπόρευση των δραστηριοτήτων της ιδιωτικής πρωτοβουλίας με τους στόχους και τις επιδιώξεις του κράτους και, συγχρόνως, να αναπτυχθεί η εθελοντική εργασία και η ενεργητική συμμετοχή του πολίτη στην επίλυση τοπικών κοινωνικών προβλημάτων.

Το πρόγραμμα για την κοινωνική πρόνοια χαρακτηρίζεται από σειρά *μέτρων*. Θα εφαρμοστεί ενιαίο σύστημα προγραμματισμού στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Βαθμιαία, η ευθύνη για τη λειτουργία των υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας θα μεταφερθεί από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας και τους σημερινούς μεγάλους οργανισμούς στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση.

Θα αναπτυχθεί ο θεσμός της κοινωνικής εργασίας και θα δοθεί έμφαση στην ανοικτή περίθαλψη με την παροχή ενός διευρυμένου φάσματος συμβουλευτικών και άλλων υπηρεσιών. Η ιδρυματική περίθαλψη θα περιοριστεί στα απολύτως αναγκαία επίπεδα και θα τεθεί σε νέα βάση ώστε οι εξυπηρετούμενοι των ιδρυμάτων να ζούν όσο το δυνατό πιό φυσιολογική ζωή και να μην απομακρύνονται από την κοινωνία. Έμφαση θα δοθεί στη δημιουργία πολυδύναμων μονάδων για την παροχή υπηρεσιών πρόνοιας που θα παρέχουν μέριμνα τόσο στο σύνολο του πληθυσμού, όσο και σε ευπαθείς ομάδες. Όπου θεωρείται σκόπιμο, οι μονάδες αυτές θα συστεγασθούν και με άλλες κοινωνικές ή υγειονομικές υπηρεσίες. Ο εθελοντισμός θα τοποθετηθεί σε νέες βάσεις ώστε ν' αποτελέσει δυναμικό θεσμό για τη συμμετοχή του πολίτη στο χώρο της κοινωνικής πρόνοιας. Σε ατομικό επίπεδο θα ενθαρρυνθεί η κοινωνική εργασία και η ανάπτυξη της ανοικτής περίθαλψης. Θα ληφθούν μέτρα στους τομείς της υγείας, κατοικίας, παιδείας και κοινωνικής ασφάλισης ώστε οι ειδικές ανάγκες ευπαθών ομάδων, όπως οι ηλικιωμένοι και ανάπηροι, να αντιμετωπίζονται στα πλαίσια των γενικών κοινωνικών υπηρεσιών.

Προτεραιότητα θα δοθεί στην υποστήριξη της οικογένειας για να ανταποκριθεί στο ρόλο της ως βασική μονάδα για τη φροντίδα των μελών της. Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στις οικογένειες μ' έναν μόνο γονέα, στις οικογένειες που έχουν τη φροντίδα ηλικιωμένων ατόμων, με αναπηρία ή χρόνια πάθηση και στις οικογένειες που αντιμετωπίζουν, προσωρινά προβλήματα (αρρώστια, φυλάκιση γονέα, μετανάστευση γονέα κλπ.). Για την ικανοποίηση επιτακτικών αναγκών που αντιμετωπίζουν οι εργαζόμενες μητέρες για ασφαλή φύλαξη και ομαδική απασχόληση των παιδιών τους, θα ιδρυθούν στην πρώτη περίοδο του προγράμματος 200 παιδικοί σταθμοί και 50 τμήματα βρεφών. Η πολιτική για τα οικογενειακά επιδόματα θα τεθεί σε ενιαία βάση, με αναγνώριση των ειδικών προβλημάτων των πολυμελών οικογενειών και της ανάγκης ενίσχυσής τους. Οι άδειες μητρότητας θα επεκταθούν και θα συμπληρωθούν με την παροχή γενικής άδειας για την ανατροφή των παιδιών. Τα απροστάτευτα παιδιά θα βοηθηθούν κατά προτεραιότητα στο οικογενειακό ή συγγενικό τους περιβάλλον, με υιοθεσία σε ανάδοχες οικογένειες και μόνο σε ειδικές περιπτώσεις σε ιδρύματα. Τέλος, θα προωθηθεί η ίδρυση συμβουλευτικών κέντρων σ' όλη τη χώρα, για την παροχή πληροφόρησης και συμβουλών που αφορούν θέματα ισότητας των δύο φύλων, οικογενειακού προγραμματισμού και αντιμετώπισης διαπροσωπικών σχέσεων μέσα στην οικογένεια.

Οι υπερήλικες, που δεν είναι πλήρως αυτοεξυπηρετούμενοι, θα βοηθούνται να μένουν όσο είναι δυνατόν μέσα στο σπίτι και την κοινότητα με την παροχή υπηρεσιών στο σπίτι και ειδικά με την ανάπτυξη του θεσμού της οικογενειακής βοηθού. Για όσους δεν έχουν οικογενειακή φροντίδα και η σωματική τους υγεία δεν τους επιτρέπει να ζήσουν μόνοι τους, θα αναπτυχθούν διάφορες μορφές προστατευμένης στέγασης. Στην πενταετία 1983—87 προβλέπεται η εφαρμογή προγράμματος στέγασης ηλικιωμένων.

Έμφαση θα δοθεί στην πρόληψη αναπηριών με τη λήψη μέτρων στους τομείς της υγείας και εργασίας και για την πρόληψη των οδικών ατυχημάτων. Για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων των αναπήρων, θα δημιουργηθούν ειδικά Διαγνωστικά και Συμβουλευτικά Κέντρα, που θα ασχοληθούν με την πρόληψη, την πρώϊμη διάγνωση και τη σωστή αντιμετώπιση της αναπηρίας. Τα Κέντρα αυτά θα στηρίξουν τις Μονάδες Ειδικής Αγωγής και Ειδικής Επαγγελματικής Εκπαίδευσης. Στην πενταετία 1983—87 προβλέπεται η λειτουργία 20 Ειδικών Διαγνωστικών και Συμβουλευτικών Κέντρων. Οι ανάπηροι θα βοηθηθούν στην επαγγελματική τους αποκατάσταση και απασχόληση. Στις περιπτώσεις που η κατάστασή τους δεν επιτρέπει να εργασθούν στην ελεύθερη αγορά εργασίας, τότε θα εργάζονται σε Κέντρα Προστατευόμενης Εργασίας Αναπήρων (ΚΕΠΕΑ) που θα δημιουργηθούν με ευθύνη του ΥΠ.Υ.Π. και με συμπαράσταση του ΟΑΕΔ. Για την πενταετία 1983—87 προγραμματίζεται η λειτουργία 21 τέτοιων κέντρων με 3.200 θέσεις εργασίας. Οι βαριά ανάπηροι θα τύχουν βοήθειας από την πολιτεία. Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στην εκπαίδευση και στην φροντίδα των ατόμων με διανοητική καθυστέρηση.

Θα υπάρξει μέριμνα, με τη βοήθεια ειδικευμένου προσωπικού, για τις οικογένειες των φυλακισμένων και των ανηλίκων που έχουν αναπτύξει εγκληματικές δραστηριότητες ή που κινδυνεύουν να παρασυρθούν σε τέτοιες δραστηριότητες. Η πρόληψη της παιδικής εγκληματικότητας θα ενισχυθεί επίσης με τα μέτρα που θα ληφθούν σε άλλους τομείς για τη δημιουργική αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου των νέων.

Το πρόγραμμα για την ανάπτυξη της Κοινωνικής Πρόνοιας απαιτεί σημαντικές δαπάνες επενδύσεων (αγορά οικοπέδων, ανέγερση παιδικών σταθμών και παιδικών εξοχών, βελτίωση κτιρίων παιδικής προστασίας, προστασία της εργαζόμενης μητέρας, ίδρυση Σχολών παιδικής προστασίας, ίδρυση Σχολών Εκπαίδευσης Προσωπικού, μελέτες — έργα ΠΙΚΠΑ, ΕΟΠ, ανάπτυξη της ιδρυματικής και εξωϊδρυματικής περίθαλψης ηλικιωμένων, Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων για τους ανάπηρους κλπ.). Η υλοποίηση του προγράμματος Κοινωνικής Πρόνοιας προϋποθέτει τη δημιουργία 10.585 νέων θέσεων εργασίας. Ένα μέρος της δαπάνης θα ζητηθεί από το Κοινοτικό Ταμείο (ΕΟΚ).

22.2. Εξυγίανση του συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης

22.2.1. *Τα Προβλήματα του Τομέα.*

Το σύστημα της Κοινωνικής Ασφάλισης αποτελείται σήμερα από ένα ετερόκλιτο σύνολο 376 φορέων (ιδρυμάτων, οργανισμών, ταμείων), που υπάγονται σε διάφορα Υπουργεία και έχουν ποικιλία νομικών καθεστώτων, εισφορών και παροχών. Οι 271 φορείς είναι εποπτευόμενοι από το Υπουργείο Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Το όλο σύστημα διαμορφώθηκε χωρίς στάθμιση των αναγκών και των προτεραιοτήτων κάλυψης. Είναι ιδιαίτερα ευνοϊκό για τις ομάδες που έχουν υψηλές αμοιβές και καλές συνθήκες δουλειάς, ενώ δεν διασφαλίζει ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης για τις χαμηλές εισοδηματικές ομάδες και δεν στηρίζεται σ' ένα ορθολογικό σύστημα κοινωνικής αλληλεγγύης. Τις ανεπάρκειες αυτές επιτείνει η έλλειψη διαδοχικής ασφάλισης για τους εργαζόμενους που μετακινούνται από τον αγροτικό χώρο στον αστικό και από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα. Η κατάσταση αυτή συνεπάγεται τη φαλκίδευση των δικαιωμάτων και των παροχών που συχνά οδηγεί σ' ένα αντιφατικό καθεστώς προστασίας.

Οι ανισότητες των συντάξεων είναι έντονες. Παρατηρούνται χαμηλές παροχές συντάξεων για μεγάλες ομάδες του πληθυσμού (ΤΕΒΕ, ΟΓΑ, παλαιούς συνταξιούχους ΙΚΑ), ανεπαρκή κατώτατα όρια συντάξεων για μεγάλο αριθμό συνταξιούχων και πολύ υψηλές συντάξεις άλλων φορέων, κύριας και επικουρικής ασφάλισης. Ανισότητες επίσης παρατηρούνται στην επιβάρυνση των ασφαλισμένων για προστασία, τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης κλπ. Ιδιαίτερα δυσμενείς θεωρούνται οι προϋποθέσεις κάλυψης του κινδύνου αναπηρίας από νόσο για νεαρά άτομα, που οδηγεί σε αδυναμία θεμελίωσης δικαιώματος. Η έμμεση κάλυψη των γυναικών για σύνταξη παρουσιάζει μεγάλες ανισότητες. Πρόβλημα αποτελεί το κενό ασφάλισης για τις έμμεσα ασφαλισμένες γυναίκες στο ΙΚΑ σε περίπτωση διαζυγίου.

Η προστασία της μητρότητας στηρίζεται σε ξεπερασμένες αντιλήψεις. Επίσης, η εισοδηματική ενίσχυση για την αντιμετώπιση των οικογενειακών βαρών δεν συμβάλλει ικανοποιητικά στη συμπλήρωση του εισοδήματος. Ο κίνδυνος απώλειας εισοδήματος λόγω ανεργίας αντιμετωπίζεται μόνο στην περίπτωση των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα αν και με όχι ικανοποιητικό τρόπο.

Η κατάτμηση της Κοινωνικής Ασφάλισης σ' ένα μεγάλο αριθμό φορέων, οι γραφειοκρατικές διαδικασίες και οι ατέλειες του διοικητικού μηχανισμού των φορέων έχουν οδηγήσει σ' ένα δαπανηρό σύστημα. Παρατηρείται διαφυγή πόρων, μεσολάβηση μεσαζόντων για εξυπηρέτηση των ασφαλισμένων και καταστρατηγήσεις, διοικητικός συγκεντρωτισμός και περιορισμένη χρησιμοποίηση των σύγχρονων μέσων οργάνωσης και πληροφόρησης. Η ανεπαρκής αυτή λειτουργικότητα αφορά τόσο τους μεγάλους φορείς, όπως το ΙΚΑ, όσο και τους μικρούς. Η ταυτόχρονη εποπτεία των φορέων από διάφορα Υπουργεία δυσχεραίνει τη χάραξη ορθολογικής πολιτικής. Η υποτυπώδης εκπροσώπηση των ενδιαφερομένων στη διοίκηση των φορέων έχει αποστερήσει τους φορείς από τα κατεξοχήν αρμόδια πρόσωπα για τον αποτελεσματικό έλεγχο της λειτουργίας τους.

Η χρηματοδότηση της Κοινωνικής Ασφάλισης στον αστικό τομέα στηρίζεται ουσιαστικά στις εισφορές. Παρατηρείται ανισότητα στην επιβάρυνση των ομάδων του πληθυσμού για την εξασφάλιση της κοινωνικής προστασίας, λόγω διαφοροποιήσεων στη συμμετοχή των ασφαλισμένων στις συνολικές δαπάνες ασφάλισης. Την ανισότητα αυτή επιτείνει η άνιση κατανομή των κοινωνικών πόρων. Τα προβλήματα της οικονομικής συγκυρίας, οι ατέλειες του συστήματος είσπραξης των εισφορών, η δέσμευση των αποθεματικών των ταμείων με χαμηλή απόδοση, η ανεπαρκής προσαρμογή των εισφορών στο ύψος των παροχών και η περιορισμένη συμμετοχή του Κράτους στις δαπάνες, έχουν δημιουργήσει προβλήματα οικονομικής ισορροπίας σ' ορισμένους φορείς και έχουν περιορίσει την αποτελεσματικότητα της χρηματοδότησης του συστήματος.

Η απρογραμμάτιστη πολιτική που ακολουθήθηκε στο παρελθόν, οδήγησε το σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης σε κρίση που εκδηλώνεται με την υποβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και με το μεγάλο έλλειμμα του ΙΚΑ. Η κρίση αυτή είναι συνέπεια της πολιτικής που ακολουθήθηκε στο παρελθόν η οποία έβαλε τα θέματα ανάπτυξης του κοινωνικού χώρου σε δεύτερη μοίρα.

22.2.2. *Βασικοί στόχοι.*

Ο κύριος μακροπρόθεσμος στόχος είναι *να εξασφαλιστεί η παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας και να δοθεί έτσι ουσιαστικό περιεχόμενο στο αναφαίρετο δικαίωμα για μια δίκαιη και αποτελεσματική κοινωνική προστασία για σιγουριά στη ζωή και για αξιοπρέπεια στα γηρατειά.* Η επίτευξη του στόχου, προϋποθέτει τη δημιουργία ενός σύγχρονου εθνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, μιας νέας δομής που μπορεί να επιτευχθεί με την πραγματοποίηση ορθολογικών θεσμικών και διαρθρωτικών αλλαγών. Στη διαδικασία αυτή σημαντικό ρόλο μπορεί να παίξει η υπαγωγή όλων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης στο Υπουργείο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, η βαθμιαία ομαδοποίηση των συγγενών φορέων κύριας και επικουρικής ασφάλειας, η ευρύτερη συμμετοχή του κράτους στα οικονομικά των κοινωνικών ασφαλίσεων, η ορθή, οργανική σύνδεση του ασφαλιστικού συστήματος με τη φορολογική και εισοδηματική πολιτική και ο εκδημοκρατισμός της διοίκησης των φορέων.

Μέσα στα πλαίσια αυτά η κοινωνική προστασία θα πάρει καθολικό χαρακτήρα. Θα ενισχυθεί η συμβολή του συστήματος στη δικαιότερη αναδιανομή των οικονομικών πόρων και, γενικότερα, του εθνικού εισοδήματος και θα εξαλειφθούν σταδιακά οι ανισότητες στους όρους ασφάλισης και στις παροχές. Η μείωση αυτή των ανισοτήτων θα πραγματοποιηθεί κύρια με τη βελτίωση των παροχών στις μη προνομιούχες ομάδες ασφαλισμένων και θα εξασφαλιστεί, ιδιαίτερα για τις χαμηλές εισοδηματικές ομάδες, ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Η σταδιακή επίτευξη των στόχων είναι εφικτή σε μια μακρόχρονη περίοδο και προϋποθέτει τη ριζική παρέμβαση της Πολιτείας. Την έκταση της παρέμβασης και τους ρυθμούς της αλλαγής οριοθετούν οι περιορισμένες δυνατότητες άντλησης των αναγκαίων πρόσθετων πόρων για τη βελτίωση της προστασίας, τα κεκτημένα δικαιώματα και το εύρος των απαιτούμενων θεσμικών και δομικών αλλαγών.

Το Πενταετές Πρόγραμμα, παίρνοντας υπόψη τους περιοριστικούς παράγοντες, αποβλέπει στην άμεση επίλυση των οξυμένων ασφαλιστικών προβλημάτων και στην οικοδόμηση των βάσεων για τη σταδιακή πραγματοποίηση των μακροπρόθεσμων στόχων. **Οι βασικοί στόχοι για την κοινωνική ασφάλιση στην πενταετή περίοδο του προγράμματος** είναι:

— **Διασφάλιση επάρκειας των κοινωνικών παροχών και αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών** για όλον τον **πληθυσμό, με ιδιαίτερη έμφαση στη στήριξη του ανεπαρκούς εισοδήματος. Θα ικανοποιηθούν κατά προτεραιότητα** οι επείγουσες ανάγκες των ασθενέστερων λαϊκών στρωμάτων.

— **Εξυγίανση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας** με **τη σταδιακή αποκατάσταση της οικονομικής ισορροπίας** και **τη δημιουργία νέας θεσμικής** και οργανωτικο-τεχνικής δομής. **Αυτό θα επιδιωχθεί** με την ορθολογική αναδιάρθρωση του συστήματος και τον εκσυγχρονισμό της οργάνωσης των φορέων για την αύξηση των εσόδων, τη μείωση της δαπάνης λειτουργίας και την αύξηση της παραγωγικότητας. **Παράλληλα**, θα προωθηθεί ο συντονισμός όλων των φορέων με τις κατευθύνσεις του Προγράμματος ώστε να επιτευχθεί ευρύτερη εναρμόνιση του νομικού καθεστώτος και της προστασίας. Στην επίτευξη των παραπάνω στόχων θα συμβάλει η πλατιά διάδοση της μηχανοργάνωσης και η κατάρτιση του Πανελλήνιου Ασφαλιστικού Μητρώου.

— Πλήρης και ικανοποιητική ασφάλιση όλων των Ελλήνων. Επιδίωξη είναι να μη μείνει κανείς ανασφάλιστος.

— Προαγωγή της ισότητας με τη βαθμιαία μείωση των ανισοτήτων προστασίας των διαφόρων ομάδων του πληθυσμού. Το βασικό επίπεδο και η έκταση της προστασίας όλων των φορέων θα εναρμονισθεί, θα μεθοδευτούν ενιαίες ρυθμίσεις για βασικά θέματα προστασίας (προϋποθέσεις και ύψος των κατωτάτων παροχών, δυνατότητες θεμελίωσης του συνταξιοδοτικού δικαιώματος, διάρκεια ασφάλισης για πλήρη σύνταξη κλπ.). Προβλέπεται η θέσπιση νέων δικαιωμάτων για τις γυναίκες με προοπτική εξίσωσης της προστασίας τους με την αντίστοιχη των ανδρών.

— Εκδημοκρατισμός της διοίκησης των φορέων με ουσιαστική συμμετοχή των ασφαλισμένων.

22.2.3. Μέτρα Πολιτικής.

Τα γενικά μέτρα είναι:

α. Γενίκευση της ασφαλιστικής προστασίας με επέκταση της ασφάλισης σ' ολόκληρη την επικράτεια, με αναγνώριση και εξαγορά της στρατιωτικής θητείας, με τη διεύρυνση της έννοιας της εξαρτημένης εργασίας, με την αναθεώρηση των περιοριστικών διατάξεων για έμμεση κάλυψη και παροχή δυνατότητας για άμεση κάλυψη, με σταδιακή επέκταση σ' ολόκληρο τον πληθυσμό της κάλυψης για οικογενειακά επιδόματα, επιδότηση ασθένειας κλπ. που καλύπτουν σήμερα τους μισθωτούς.

β. Κατοχύρωση των ασφαλιστικών δικαιωμάτων με την ολοκλήρωση του θεσμού της διαδοχικής ασφάλισης, την παροχή δυνατότητας προαιρετικής ασφάλισης στους φορείς κύριας και επικουρικής ασφάλισης προκειμένου να εξασφαλιστεί η κάλυψη των αναγκαίων προϋποθέσεων για τη θεμελίωση δικαιώματος και η θέσπιση κανόνων για τιμαριθμική προσαρμογή των οικογενειακών επιδομάτων, των συντάξεων του ΟΓΑ, και των συντάξεων για υπερήλικες.

γ. Νομικές ρυθμίσεις για την πάταξη της εισφοροδιαφυγής. Κατάργηση των απαλλαγών από εισφορές, κατάργηση καταβολής μειωμένων εισφορών και μη παράταση προθεσμιών καταβολής εισφορών, συμμετοχή των Ασφαλιστικών Εταιρειών με ποσοστό 5 - 10% επί των ακαθάριστων εσόδων τους από ασφάλιση αυτοκινήτων έναντι βαρών του ΙΚΑ και των άλλων ασφαλιστικών φορέων από τροχαία ατυχήματα, αύξηση ποσοστού πρόσθετης επιβάρυνσης για τους εργοδότες που δεν ασφαλίζουν το προσωπικό που απασχολούν.

δ. Απόδοση οφειλών Δημοσίου και εργοδοτών με την σταδιακή αποδέσμευση των αποθεματικών και αύξηση των επιτοκίων των δεσμευμένων. Στην αποδοτικότερη διαχείριση των οικονομικών θα μπορούσε να συμβάλλει η δημιουργία μιας Τράπεζας Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

ε. Ευρύτερη συμμετοχή του προϋπολογισμού στις δαπάνες για την κύρια ασφάλιση με αύξηση της κρατικής ενίσχυσης, παίρνοντας υπόψη ότι στην Ελλάδα είναι χαμηλότερη από όλες τις χώρες της ΕΟΚ. Άσκηση υγιούς πολιτικής κοινωνικών πόρων και άμεσης κρατικής χρηματοδότησης με γνώμονα την εξυπηρέτηση του συμφέροντος των περισσότερων και ασθενέστερων.

στ. Συμμετοχή των ασφαλισμένων στα βάρη της προστασίας τους ανάλογα με τις δυνατότητές τους, σταδιακή ευθυγράμμιση της κατώτατης εισφοράς ασφαλισμένου στους φορείς του αστικού χώρου, βαθμιαία ανακατανομή των κοινωνικών πόρων για την ενίσχυση των φορέων κύριας ασφάλισης, των οικονομικά ασθενέστερων ομάδων του πληθυσμού, θέσπιση πόρων υπέρ ΟΓΑ με άμεση φορολογία υψηλού εισοδήματος από τη γεωργία και, τέλος, γενίκευση της συμμετοχής του εργοδότη στα βάρη υπό μορφή εισφοράς.

ζ. Περιστολή άσκοπων δαπανών, ιδιαίτερα στον τομέα του φαρμάκου, της νοσηλείας, των αδειών και επιδομάτων ανικανότητας και των προμηθειών, επανεξέταση των αδικαιολόγητα χορηγούμενων συντάξεων αναπηρίας.

Τα ειδικά μέτρα, που προβλέπονται από το Πρόγραμμα, για τους κλάδους ασφάλισης είναι:

Συντάξεις: Βελτίωση των κατώτατων συντάξεων και των συντάξεων των παλαιών συνταξιούχων, κάλυψη των ανασφάλιστων αναπήρων, θέσπιση κοινών ρυθμίσεων (βασικές παροχές, προϋποθέσεις θεμελίωσης δικαιώματος, προστασία των έμμεσα ασφαλισμένων), περιορισμός της ταυτόχρονης σύνταξης και αμοιβής από εργασία και θέσπιση ανώτατου ορίου παροχών από κύρια και επικουρική ασφάλιση.

Ανεργία: Αναμόρφωση της νομοθεσίας και λήψη νέων μέτρων για την μείωση της ανεργίας και την απασχόληση προβληματικών ομάδων. Συνδυασμός επιδότησης ανέργων και επιδότησης νέων θέσεων εργασίας.

Οικογενειακά επιδόματα: Γενίκευση της προστασίας και συντονισμός προγραμμάτων με στόχο την ενοποίησή τους. Αύξηση του οικογενειακού επιδόματος για δύο και περισσότερα παιδιά.

Παροχές για τη μητρότητα: Παροχή μαιευτικής περίθαλψης σ' ολόκληρο το γυναικείο πληθυσμό, εκσυγχρονισμός της προστασίας και πρόβλεψη επαρκών αδειών αποχής από την εργασία για τη φροντίδα των παιδιών.

Χρηματικές παροχές ασθένειας: Βελτίωση της προστασίας του ΙΚΑ και επέκταση της προστασίας σε ομάδες μη μισθωτών χαμηλού εισοδήματος.

Εφάπαξ: Προώθηση της προστασίας, εφόσον είναι επιθυμητή, στους μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα και σ' άλλες ομάδες και διεύρυνση της προστασίας, για να καλυφθεί η πρόωρη αναγκαστική διακοπή της ασφάλισης.

Η υλοποίηση των μέτρων θα προχωρήσει σταδιακά, ύστερα από σοβαρή μελέτη των προβλημάτων σε συνεννόηση με τους φορείς και τους ασφαλισμένους, για τον αναγκαίο χρόνο κλιμάκωσης της προσαρμογής. Στην εξυγίανση του συστήματος θα συμβάλλει η ενίσχυση του επιτελικού ρόλου του Υπουργείου Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 23

ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΚΑΙ ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

23.1. Τα περιβαλλοντικά προβλήματα του Ελληνικού χώρου.

Από τα χαρακτηριστικότερα στοιχεία του ελληνικού περιβάλλοντος είναι: τα 15.000 χλμ. των ακτών του, τα νησιωτικά του συμπλέγματα, η μεγάλη ποικιλία ειδών —και μάλιστα ενδημικών— χλωρίδας και πανίδας, η ύπαρξη ορισμένων βιοτόπων μεγάλης σημασίας, όχι μόνο σ' εθνικό αλλά και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η περιορισμένη βιοδυναμικότητα

των περισσοτέρων οικοσυστημάτων —γεγονός που σπάνια παίρνεται υπόψη κατά τη διαχείρισή τους— οι σημαντικότατες φυσικές καλλονές καθώς και οι ανεκτίμητης αξίας αρχαιολογικοί χώροι, μνημεία και παραδοσιακοί οικισμοί ή κτίσματα.

Το περιβάλλον αυτό, συχνά ευαίσθητης ισορροπίας, που μπορεί εύκολα ν' αλλοιωθεί από τις εξωτερικές επεμβάσεις, έχει ήδη υποστεί, σε σημαντικό βαθμό, τις αρνητικές συνέπειες της οικονομικής μεγέθυνσης της μεταπολεμικής περιόδου, της δημογραφικής υπερσυγκέντρωσης στην περιοχή πρωτευούσας καθώς και της κάθε είδους επέκτασης στο χώρο χωρίς προηγούμενο σχεδιασμό.

Τα περιβαλλοντικά προβλήματα στην Ελλάδα παίρνουν τα τελευταία χρόνια τις παρακάτω μορφές:

— Αύξηση της θαλάσσιας ρύπανσης και ιδιαίτερα των κλειστών κόλπων (Σαρωνικός, Πατραϊκός, Παγασητικός, Θερμαϊκός κλπ.).
— Ατμοσφαιρική ρύπανση στα μεγάλα αστικά κέντρα (κύρια στο λεκανοπέδιο της Αθήνας όπου το νέφος αποτελεί ειδικό πρόβλημα) και στις περιοχές βιομηχανικής ανάπτυξης (π.χ. Κοζάνη - Πτολεμαΐδα - Μεγαλόπολη).
— Ρύπανση των επιφανειακών υδάτινων πόρων (λίμνες Βεγορίτιδα, Δοϊράνη, ποταμοί Ασωπός, Καλαμάς κλπ.) και μείωση του υδάτινου δυναμικού.
— Απρογραμμάτιστες εγκαταστάσεις και επεκτάσεις αστικών, βιομηχανικών, τουριστικών κλπ. λειτουργιών σε βάρος της παραγωγικής γεωργικής γης και συχνότατα σε παράκτιες περιοχές.
— Αλλοίωση του περιβάλλοντος από συγκεκριμένες λατομικές και μεταλλευτικές δραστηριότητες (π.χ. Σαντορίνη, Νομός Ιωαννίνων).
— Αλλοίωση της φυσιογνωμίας της χώρας, με την παραμέληση ή και καταστροφή παραδοσιακών κτισμάτων ή οικισμών.
— Υποβάθμιση των εδαφών και διάβρωσή τους σε μεγάλη έκταση.
— Διαταραχή ή και καταστροφή της ισορροπίας ορισμένων οικοσυστημάτων με την αλόγιστη ανθρώπινη επέμβαση (κατασκευές τεχνικών έργων χωρίς προηγούμενη μελέτη επιπτώσεων, υπερεκμετάλλευση πόρων συχνά μη ανανεώσιμων κλπ.).

Το υποβαθμισμένο περιβάλλον έχει ζημιογόνες επιπτώσεις στην υγεία και την ποιότητα ζωής του Ελληνικού Λαού —ιδιαίτερα των οικονομικά ασθενέστερων κοινωνικών ομάδων— και στις οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές λειτουργίες. Τα τελευταία χρόνια, παρουσιάζεται μια αυξανόμενη ευαισθησία και συνειδητοποίηση του προβλήματος «περιβάλλον» αλλά η ως τώρα πληροφόρηση του κοινού υπήρξε ελλειπής, τα δε μέτρα που πάρθηκαν κατά καιρούς υπήρξαν αποσπασματικά, μερικές φορές αντιφατικά και γι' αυτό αναποτελεσματικά.

23.2. Αρχές και στόχοι της νέας περιβαλλοντικής πολιτικής.

Στα πλαίσια του Πενταετούς Προγράμματος 1983 — 1987, θ' αντιμετωπιστεί για πρώτη φορά συνολικά η περιβαλλοντική διάσταση της ανάπτυξης. Η νέα περιβαλλοντική πολιτική της Ελλάδας αντιπαραθέτει στην αλόγιστη λατρεία του κέρδους και της ποσοτικής οικονομικής μεγέθυνσης τις παρακάτω αρχές που ορίζουν το οικοαναπτυξιακό μοντέλο:

— Η περιβαλλοντική πολιτική δεν περιορίζεται στην προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος και την αντιμετώπιση της ρύπανσης, αλλά επεκτείνεται σ' όλα τα επιμέρους επίπεδα που συνθέτουν την ποιότητα της καθημερινής ζωής των πολιτών.
— Με τη σωστή οικολογική αντιμετώπιση της οικονομικοκοινωνικής ανάπτυξης, περιορίζεται η αλόγιστη σπατάλη των σπάνιων ή αναλώσιμων πόρων, αυξάνεται η αποδοτικότητα της ανθρώπινης δραστηριότητας και δημιουργούνται προϋποθέσεις για ικανοποιητικούς ρυθμούς ανάπτυξης, με παράλληλη βελτίωση της ποιότητας της ζωής.
— Στο κόστος της ρύπανσης, πέρα από εκείνο που εκφράζεται μέσω του μηχανισμού αγοράς (ζημιές που πρέπει ν' αποκατασταθούν και τεχνολογία αντιρρύπανσης), τώρα συνυπολογίζεται και το κοινωνικό κόστος.

Η διαχείριση των πόρων θα είναι ταυτόχρονα προληπτική και θεραπευτική. Κάθε επέμβαση στο περιβάλλον θα πραγματοποιείται στο πλαίσιο συγκεκριμένων εθνικών, περιφερειακών και τοπικών σχεδίων και προγραμμάτων, που θάχουν προκύψει από συμμετοχικές διαδικασίες. Η περιβαλλοντική πολιτική πρέπει να ασκείται σε αρμονία με τη γενικότερη οικονομική και κοινωνική πολιτική. Ο στόχος είναι να εξασφαλίζεται ταυτόχρονα τόσο η οικονομική ανάπτυξη όσο και η προστασία του περιβάλλοντος.

Στα πλαίσια αυτά γίνεται, ενδεικτικά, η ακόλουθη εξειδίκευση της πολιτικής κατά θέμα:

1. Φυσικοί Πόροι

— **Θάλασσα:** προστασία από τη ρύπανση που προκαλούν τα πλοία με την εγκατάσταση περιφερειακών σταθμών καταπολέμησης της ρύπανσης και μονάδων συλλογής και κατεργασίας πετρελαιοειδών καταλοίπων πλοίων, διευθέτηση του θέματος των παροπλισμένων πλοίων, επίσπευση της συμμόρφωσης των πλοίων στις απαιτήσεις της σύμβασης MARPOL, έλεγχος της ρύπανσης που προκαλείται από χερσαίες πηγές, αξιολόγηση της ικανότητας αφομοίωσης των κλειστών κόλπων, ανάπτυξη της ιχθυοκαλλιέργειας.
— **Υπόγεια και επιφανειακά νερά:** βελτίωση του δικτύου μετεωρολογικών και υδρομετρικών σταθμών, απογραφή των υδάτινων πόρων, σύνταξη υδρολογικών ισοζυγίων, ολοκλήρωση των αποχετευτικών δικτύων στις μεγάλες πόλεις και κατασκευή εγκαταστάσεων βιολογικού καθαρισμού, αυστηρή προστασία των νερών που προορίζονται για ύδρευση και αναψυχή, αντιμετώπιση του θέματος της διασυνοριακής ρύπανσης.
— **Ακτές:** εφαρμογή σχεδίου χρήσεων γης των ακτών στα πλαίσια μιας προγραμματισμένης ανάπτυξης, με παράλληλη προστασία των φυσικών στοιχείων. Οριοθέτηση αιγιαλού και παραλίας, πολιτική γης για την ευρύτερη παράκτια ζώνη, προστασία από πετρελαιοειδή και απορρίμματα των πλοίων, προστασία από τη ρύπανση που προκαλούν τα σκάφη αναψυχής στους χώρους ελλιμενισμού τους, οικονομική ενίσχυση των ΟΤΑ για καθαρισμό των ακτών, αποφυγή διατάραξης του οικολογικού κύκλου, έλεγχος μπαζωμάτων και αμμοληψιών.
— **Έδαφος:** κάλυψη του ελληνικού χώρου με εδαφολογικές μελέτες, συλλογή και διάθεση των στερεών απορριμμάτων, δημιουργία τάφρων διοχέτευσης των ρυπασμένων από υγρά απόβλητα και γεωργικές επιβλαβείς ουσίες όμβριων νερών, αντιμετώπιση της διάβρωσης με διατήρηση της φυτοκάλυψης και διευθέτηση των λεκανών απορροής χειμάρρων και ποταμών, αποκατάσταση του τοπίου που έχει αλλοιωθεί από λατομικές και εξορυκτικές δραστηριότητες.
— **Ατμόσφαιρα:** επιβολή περιορισμών και νομοθέτηση κατάλληλων προδιαγραφών για τις εκπομπές που μολύνουν την ατμόσφαιρα (βιομηχανικές εγκαταστάσεις, μέσα κυκλοφορίας, κάθε είδους καύσιμα και ειδικότερα η κεντρική θέρμανση), χωροθέτηση των εγκαταστάσεων που συμβάλλουν στην ατμοσφαιρική ρύπανση και προκαλούν οσμές και θορύβους ή μπορούν ν' αλλοιώσουν το μικροκλίμα της περιοχής δημιουρ-

για ελεύθερων και πράσινων χώρων στις αττικές βιομηχανικές περιοχές.

Π α ν ί δ α — Χ λ ω ρ ί δ α κ α ι Ο ι κ ο σ υ σ τ ή μ α τ α: ολοκλήρωση των μελετών και απογραφή χλωρίδας — πανίδας του ελληνικού χώρου, κήρυξη προστατευτέων φυτών και ζώων και προστατευτέων βιοτόπων, ενεργοποίηση της νομοθεσίας για την προστασία, των ήδη κηρυγμένων περιοχών, εφαρμογή των διεθνών συμβάσεων που έχει κυρώσει η Ελλάδα για την πανίδα και τη χλωρίδα, μελέτη και εφαρμογή μέτρων προστασίας ή διαχείρισης ορισμένων οικοσυστημάτων (με προτεραιότητα στους υγρότοπους) στα πλαίσια ευρύτερων προγραμμάτων (ορεινής οικονομίας, τουρισμού και αναψυχής, υδατοκαλλιέργειας κ.λπ.), κήρυξη νέων θαλάσσιων πάρκων.

— Κλίμα: εγκατάσταση πλήρους δικτύου κλιματολογικών παρατηρήσεων, αξιοποίηση του μικροκλίματος των διάφορων περιοχών για παραγωγή ήπιων μορφών ενέργειας.

2. Α ν θ ρ ω π ο γ ε ν έ ς Π ε ρ ι β ά λ λ ο ν.

— Β ι ο μ η χ α ν ί α: δημιουργία νομοθετικού πλαισίου για τη χωροθέτηση των βιομηχανιών και τον έλεγχο της ρύπανσής τους, σχεδιασμός χωροθέτησης βιομηχανικών περιοχών και χωριστών μονάδων, μετεγκατάσταση οχλουσών βιομηχανιών από πυκνοκατοικημένες ή ευαίσθητες περιοχές σε άλλες κατάλληλα επιλεγμένες, περιορισμός εγκατάστασης οχλουσών βιομηχανιών σε κορεσμένες περιοχές, ανάπλαση των περιοχών που μένουν κενές μετά τη μετεγκατάσταση, παροχή κινήτρων στις οχλούσες εγκαταστάσεις για μηχανισμούς καθαρισμού των αποβλήτων τους, προώθηση της κατασκευής κεντρικού σταθμού καθαρισμού αποβλήτων σε όλες τις Βιομηχανικές Περιοχές, τυποποίηση μηχανημάτων και οργάνων καθαρισμού, μελέτη και εφαρμογή —κατά το δυνατόν— ελληνικής τεχνολογίας για την αντιμετώπιση της βιομηχανικής ρύπανσης, προώθηση «καθαρής» τεχνολογίας και διερεύνηση των δυνατοτήτων αξιοποίησης ήπιων μορφών ενέργειας (αιολικής, ηλιακής, γεωθερμικής) και φυσικού αερίου.

— Τ ο υ ρ ι σ μ ό ς — Α ν α ψ υ χ ή: σχεδιασμός για την αποφυγή ασυμβίβαστων λειτουργιών στην ίδια περιοχή, ταξινόμηση φυσικών τοπίων και βιοτόπων ανάλογα με τον αναγκαίο βαθμό προστασίας τους και απόδοση ορισμένων κατηγοριών στο κοινό για χρήση αναψυχής, προστασία της πολιτιστικής ταυτότητας στους χώρους τουριστικής ανάπτυξης, οργάνωση συλλογής απορριμμάτων και τακτικός καθαρισμός ευρύτερης περιοχής, αποκατάσταση κτισμάτων (παραδοσιακών ή υποβαθμισμένων).

— Έ ρ γ α υ π ο δ ο μ ή ς — μ ε τ α φ ο ρ έ ς: προσδιορισμός των κατάλληλων μορφών για τα αναγκαία έργα, εφαρμογή τεχνικών μέτρων για τον περιορισμό των οχλήσεων, εξοπλισμός και στελέχωση σταθμών ελέγχου θορύβων και καυσαερίων αυτοκινήτων στις μεγάλες πόλεις, τεχνικός έλεγχος των μηχανών των αυτοκινήτων, βελτίωση των καυσίμων, βελτίωση των μέσων μαζικής μεταφοράς, χρήση υγραερίου σε ταξί και φορτηγά, έλεγχος της καθαριότητας των λιμενικών χώρων.

— Π ε ρ ι ο χ έ ς κ α τ ο ι κ ί α ς κ α ι μ ε γ ά λ α κ τ ι ρ ι α κ ά σ υ γ κ ρ ο τ ή μ α τ α: σχεδιασμός των οικιστικών περιοχών, οριοθέτηση και κήρυξη των πολιτιστικά διατηρητέων στοιχείων ή πυρήνων, ανάπλαση του οικιστικού ιστού, οργάνωση και βελτίωση του κυκλοφοριακού δικτύου, συμπλήρωση των αποχετευτικών δικτύων και κατασκευή κέντρων βιολογικού καθαρισμού λυμάτων σε όλες τις πόλεις που αποχετεύονται σε οικολογικά ευαίσθητους υδάτινους υποδοχείς, συγκέντρωση και κατάλληλη διάθεση απορριμμάτων, αυστηρός έλεγχος της λειτουργίας των κεντρικών θερμάνσεων και μελέτη προώθησης ήπιων μορφών θέρμανσης, έλεγχος της αποβολής τοξικών ή διενεργών ουσιών από ειδικά κτίρια.

23.3. Μέτρα για την εφαρμογή της πολιτικής

1. Ε θ ν ι κ ό ε π ί π ε δ ο.

Οι άξονες για τα μέτρα που προτείνονται σ' εθνικό επίπεδο μέσα στην Πενταετία 1983—1987, ώστε η προστασία και αξιοποίηση των πόρων να γίνεται πιο αποτελεσματική είναι: νομοθεσία/διοίκηση, σχεδιασμός, συμμετοχικές διαδικασίες.

Ειδικότερα, τα βασικά μέτρα είναι:

(α) Δ η μ ι ο υ ρ γ ί α τ ο υ α π α ρ α ί τ η τ ο υ ν ο μ ο θ ε τ ι κ ο ύ θ ε σ μ ι κ ο ύ π λ α ι σ ί ο υ για την προστασία του περιβάλλοντος, με πρώτο βήμα το θεσμικό νόμο. Με βάση τις αρχές του νόμου αυτού, θ' ακολουθήσει και δέσμη νόμων που θα εξειδικεύουν την περιβαλλοντική πολιτική στους επιμέρους τομείς. Επικύρωση και ενεργοποίηση της υπάρχουσας νομοθεσίας. Ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις για την άσκηση αποκεντρωτικής πολιτικής, το χωροταξικό σχεδιασμό και τη θέσπιση συμμετοχικών διαδικασιών.

(β) Δ η μ ι ο υ ρ γ ί α Ε ν ι α ί ο υ Φ ο ρ έ α Π ε ρ ι β ά λ λ ο ν τ ο ς, επιτελικού χαρακτήρα, με αρμοδιότητες δευτεροβαθμίου Ελέγχου Ποιότητας του Περιβάλλοντος και σε συνεργασία με την τοπική αυτοδιοίκηση (κλιμάκια Ελέγχου Ποιότητας Περιβάλλοντος).

(γ) Δ η μ ι ο υ ρ γ ί α Ε ι δ ι κ ώ ν Υ π η ρ ε σ ι ώ ν α π ό τ ο υ ς Ο.Τ.Α. για τον έλεγχο των μέτρων προστασίας Περιβάλλοντος (Δημοτική Αστυνομία).

(δ) Κ α θ ο ρ ι σ μ ό ς κ α ι τ α ξ ι ν ό μ η σ η τ ω ν ε υ α ί σ θ η τ ω ν π ε ρ ι ο χ ώ ν, ώστε να επιλεχθεί και καθοριστεί στη συνέχεια ο αναγκαίος αντίστοιχα βαθμός προστασίας ή και αξιοποίησής τους.

(ε) Π ρ ο σ δ ι ο ρ ι σ μ ό ς τ ο υ ε π ι π έ δ ο υ ρ ύ π α ν σ η ς των αποδεκτών και των πηγών που την προκαλούν σε κάθε περίπτωση. Καθορισμός των μέτρων άμεσης προτεραιότητας. Καθιέρωση και εφαρμογή στρατηγικής για τη σωστή δειγματοληψία, τις έγκυρες και συστηματικές μετρήσεις, καθώς και για την αποτελεσματική επεξεργασία των αποβλήτων. Προτεραιότητα στην αντιμετώπιση της ρύπανσης των αστικών περιοχών.

(στ) Ε κ π ό ν η σ η μ ε λ ε τ ώ ν β ά σ η ς για την καταγραφή της κατάστασης, τη διάγνωση των προβλημάτων και των αλληλεπιδράσεων, την καταλληλότητα συγκεκριμένων μορφών διαχείρισης ανά βιότοπο κλπ.

(ζ) Ί δ ρ υ σ η Μ ε σ ο γ ε ι α κ ο ύ Κ έ ν τ ρ ο υ Π λ η ρ ο φ ό ρ η σ η ς γ ι α τ ο Π ε ρ ι β ά λ λ ο ν, για την εξασφάλιση συνεχούς ενημέρωσης, επεξεργασίας των στοιχείων και ανταλλαγής γνώσης και εμπειριών σε εθνικό επίπεδο αλλά και ανάμεσα στα μεσογειακά κράτη.

(η) Έ ν α ρ ξ η ε ρ ε υ ν η τ ι κ ώ ν π ρ ο γ ρ α μ μ ά τ ω ν με δύο κατευθύνσεις: τεχνολογική και οικολογική (επιδράσεις στην υγεία, στους βιότοπους, αλληλεπιδράσεις κλπ.). Στα πλαίσια αυτά, καταρτίστηκε ήδη Πρόγραμμα Μελετών Ερευνών — Μετεκπαίδευσης — Επιμόρφωσης, και άρχισε σχετική συνεργασία με τα ΑΕΙ καθώς και με άλλους επιστημονικούς φορείς (ΤΕΕ, ΕΕΧ κλπ.).

(θ) Σ υ σ τ η μ α τ ι κ ή κ α ι έ γ κ υ ρ η ε ν η μ έ ρ ω σ η τ ο υ κ ο ι ν ο ύ για τα προβλήματα του περιβάλλοντος και την ακολουθούμενη περιβαλλοντική πολιτική.

(ι) Συμπλήρωση των εκπαιδευτικών προγραμμάτων όλων των βαθμίδων με μαθήματα για το περιβάλλον και την προστασία του (περιβαλλοντική εκπαίδευση), με στόχο τη δημιουργία «περιβαλλοντικής συνείδησης» των πολιτών και την προώθηση της έρευνας στην κατεύθυνση της προστασίας του περιβάλλοντος.

2. Ειδικά θέματα:

Στη διάρκεια του Πενταετούς προβλέπεται κλιμάκωση ειδικών, συντονισμένων και συστηματικών μέτρων για τα παρακάτω θέματα:

(α) Αντιμετώπιση του «νέφους» της Αθήνας. Νομοθέτηση κατάλληλων προδιαγραφών για τους τομείς που είναι βασικοί υπεύθυνοι για την δημιουργία του «νέφους»: βιομηχανία, κυκλοφορία, κεντρική θέρμανση, καύσιμα. Λειτουργία και επέκταση Κλιμακίων Ελέγχου Ποιότητας Περιβάλλοντος (ΚΕΠΠΕ — ήδη λειτουργούν 17 στα Πολεοδομικά Γραφεία των Νομαρχιών της Αττικής), για τον έλεγχο εφαρμογής των μέτρων και την αναγνώριση των ασυμβίβαστων χρήσεων γης.

(β) Περιβαλλοντική εξυγίανση των πόλεων. Πέρα από τα υπόλοιπα τεχνικά μέτρα για την περιβαλλοντική αναβάθμιση του οικιστικού ιστού, ιδιαίτερο βάρος δίνεται —στα πλαίσια της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης — στην ανάδειξη της «γειτονιάς» σε πολεοδομική και κοινωνική ενότητα με δική της οντότητα.

(γ) Προστασία και ενίσχυση του νησιώτικου χώρου (Κυκλάδες, Ν. Ιονίου, Ν.Α. Αιγαίου, Δωδεκάνησα). Η προστασία των ειδικών αυτών ιστορικών - γεωγραφικών και πολιτιστικών ενοτήτων, τόσο από πλευράς φυσικών τοπίων όσο και σε επίπεδο πολιτιστικής φυσιογνωμίας, όχι μόνο αποτελεί βασικό άξονα περιβαλλοντικής πολιτικής, αλλά και ενισχύει τις ελληνικές θέσεις σε διεθνές επίπεδο.

(δ) Αξιοποίηση των διεθνών σχέσεων σε θέματα περιβάλλοντος. Νομοθετικές και διοικητικές ρυθμίσεις και εκπόνηση μελετών προκειμένου να αξιοποιήσουμε τις δυνατότητες που προσφέρονται σε διεθνές επίπεδο (ΕΟΚ, UNEP κλπ.).

3. Χρηματοδότηση για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής.

Οι ανάγκες για επενδύσεις προστασίας του περιβάλλοντος αυξάνονται ραγδαία. Το πρόγραμμα εξασφαλίζει ευνοϊκές προϋποθέσεις αποτελεσματικότητας της χρηματοδότησης. Αυτές είναι:

(α) Η αύξηση των πιστώσεων που έμμεσα αφορούν το περιβάλλον, όπως η οργάνωση του χώρου οικισμών και υπαίθρου, η κατασκευή αποχετευτικών έργων, η χρήση παραδοσιακών κτιρίων και συνόλων για κατάλληλες δραστηριότητες, τα ειδικά προγράμματα για τις ορεινές και νησιώτικες περιοχές, η εξοικονόμηση και ορθή χρήση πόρων, η ανάπτυξη ήπιων μορφών ενέργειας κλπ.

(β) Η αύξηση των ιδιωτικών επενδύσεων για την προστασία του περιβάλλοντος (στη βιομηχανία, στα πλοία, στο οικιστικό περιβάλλον, στα οχήματα κλπ.) με τη σχετική πολιτική κινήτρων και τον καθορισμό όρων προστασίας του περιβάλλοντος.

(γ) Η αύξηση της χρηματοδότησης από την ΕΟΚ, τη Διεθνή Τράπεζα, το Πρόγραμμα Προστασίας της Μεσογείου κλπ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 24
ΝΕΑ ΓΕΝΙΑ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΣ

24.1. Η αντιμετώπιση της κρίσης της νεολαίας

Η ελληνική νεολαία, που αποτελεί εθνική δύναμη, κοινωνικά ευαίσθητη και στρατηγικά πολύτιμη, αντιμετωπίζει σήμερα μια βαθιά κρίση, που δεν είναι παρά μια όψη της γενικότερης κοινωνικής, πολιτιστικής και ηθικής κρίσης. Ιδιαίτερα τα τελευταία τριάντα χρόνια, οι ραγδαίες και έντονες μεταβολές των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών συνθηκών επιδράσαν αισθητά το πλαίσιο ζωής της ελληνικής νεολαίας. Ο παραδοσιακός κοινωνικός ιστός μεταβάλλεται γοργά. Η οικογένεια, οι συγγενικές και κοινωνικές σχέσεις χάνουν το παραδοσιακό τους περιεχόμενο και ρόλο. Το τοπίο της ζωής του νέου αλλάζει δημιουργώντας κινδύνους αποξένωσής του από το φυσικό, το κοινωνικό και το ανθρώπινο περιβάλλον. Απέναντι σ' αυτήν την κατάσταση η πολιτεία όχι μόνο δεν αναγνώρισε τα προβλήματα που και η ίδια δημιουργούσε αλλά, συχνά, η πολιτική της τα όξυνε κι όλας. Η σημερινή κυβέρνηση επισήμανε εύστοχα και με πνεύμα ευθύνης τα σύνθετα προβλήματα των νέων της χώρας μας.

24.2. Νέοι και εργασία

Η ανεργία, που πλήττει ιδιαίτερα τους νέους, δεν μπορεί ν' αντιμετωπιστεί παρά στα πλαίσια ενός αποτελεσματικού κυβερνητικού συντονισμού, ενός συνόλου μέτρων. Το Υφυπουργείο Νέας Γενιάς, σε συνεργασία με τους άλλους συναρμόδιους φορείς και κυρίως το Υπουργείο Εργασίας και τον ΟΑΕΔ, θα εξειδικεύει τη γενική κυβερνητική πολιτική στο χώρο της Νεολαίας και θα εισηγείται πρωτοβουλίες και μέτρα. Εκπονείται παράλληλα ένα εκτεταμένο πρόγραμμα Κοινωνικών Ερευνών για τη βαθύτερη γνώση του προβλήματος της ανεργίας των νέων. Η έρευνα που διεξάγεται από το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ) θα προσδιορίσει, μέσα στο 1983, τα βασικά κοινωνικά χαρακτηριστικά της ανεργίας των νέων στη χώρα μας. Άλλες πρωτοβουλίες που η ολοκλήρωσή τους προβλέπεται στη διάρκεια του πενταετούς είναι:

— Έρευνα για τον εντοπισμό και την καταγραφή των παραγόντων που επιδρούν στη διαμόρφωση των επαγγελματικών ενδιαφερόντων των νέων.
— Έρευνα για τις δυνατότητες μεταλλαγής των εργασιακών σχέσεων, συνδυασμένα με την αύξηση της παραγωγικότητας και την αναγνώριση του κοινωνικού χαρακτήρα της εργασίας.
— Έρευνα για τα ειδικά προβλήματα ποιότητας ζωής που αντιμετωπίζει ο σημερινός νέος της υπαίθρου.
— Πρόγραμμα για τη δημιουργία και ενίσχυση πρότυπων πειραματικών και παραγωγικών μονάδων από φορείς νέων. Οι μονάδες αυτές εντάσσονται στη λογική ενός νέου τύπου ανάπτυξης μικρής κλίμακας, εναρμονισμένης με το περιβάλλον, όπου εμπεδώνονται νέες παραγωγικές σχέσεις στηριγμένες στη συμμετοχή, τον κοινωνικό έλεγχο και την αυτοδιαχείριση.
— Λειτουργία κτηνοτροφικών και γεωργικών μονάδων από συνεταιριστικούς φορείς.
— Δημιουργία προγραμμάτων εκμετάλλευσης αναξιοποίητων δημόσιων εκτάσεων και φυσικού πλούτου.
— Δημιουργία, σε συνεργασία με τον ΟΑΕΔ, είκοσι χιλιάδων (20.000) νέων θέσεων εργασίας για νέους.
— Συστηματική επεξεργασία προγραμμάτων ταχύρρυθμης επαγγελματικής εκπαίδευσης.
— Εκσυγχρονισμός της διδασκαλίας και διεύρυνση των Μορφωτικών Προγραμμάτων στα Κ.Ε.Ν. και Κ. Ε. Κοριτσιού, σε συνεργασία με την Εργατική Εστία.
— Σεμινάρια για γενικότερης φύσης ενημέρωση και επιμόρφωση των νέων εργαζόμενων σε θέματα γενικού ενδιαφέροντος, σε συνεργασία με τα κατά τόπους Εργατικά Κέντρα.

Ιδιαίτερα για τους νέους της υπαίθρου:

— Προωθούνται προγράμματα για την αξιοποίηση σύγχρονης τεχνολογίας στην αγροτική παραγωγή.
— Εμπλουτίζονται τα προγράμματα των κέντρων αγροτικής επιμόρφωσης και εκπαίδευσης.

— Οργανώνονται Πανελλαδικά Σεμινάρια νέων αγροτών για τη γνωριμία και επαφή των νέων της υπαίθρου και τη γενικότερη επαφή με τον Πολιτιστικό — Κοινωνικό τους χώρο.

— Σε συνεργασία με τους ΟΤΑ αναπτύσσονται Λέσχες Αγροτικής Νεολαίας και προωθείται η ανάπτυξη Πολιτιστικών και Αθλητικών δραστηριοτήτων στην ύπαιθρο.

— Σε συνεργασία με την ΠΑΣΕΓΕΣ ενθαρρύνεται και ενισχύεται πανελλαδικά η ανάπτυξη των σχολικών συνεταιρισμών.

Με στόχο τη θεσμική παρέμβαση στις εργασιακές σχέσεις:

— Προβλέπεται, σε συνεργασία με το Υπουργείο Εργασίας, η θεσμική αναμόρφωση και η νομική αλλαγή του καθεστώτος που διέπει την εργασία των ανηλίκων και νέων.

— Προωθείται η βελτίωση στους χώρους δουλειάς συνθηκών που θα προσδίδουν δημιουργικό χαρακτήρα στη νεανική εργασία και θα ενισχύουν την παραγωγικότητα καθώς και την ανάπτυξη πολιτιστικών, μορφωτικών και αθλητικών δραστηριοτήτων από τους νέους εργαζόμενους.

— Προβλέπεται τέλος, η εφαρμογή ενός εκτεταμένου Προγράμματος Κοινωνικού Τουρισμού για νέους εργαζόμενους, όπου χιλιάδες νέοι θα πραγματοποιούν δωρεάν διακοπές σε επιλεγμένες περιοχές της χώρας. Το Πρόγραμμα, που θα καλύψει για το 1983 είκοσι χιλιάδες (20.000) νέους εργαζόμενους, θα καλύπτει στο τέλος του πενταετούς 200.000 νέους.

24.3. Εκπαίδευση, παιδεία, κοινωνική και πολιτική συμμετοχή.

Παράλληλα με την εισαγωγή νέων μαθημάτων και μαθημάτων ελεύθερης επιλογής στα σχολεία, που αναπτύσσονται στο κεφάλαιο για την παιδεία, θα υποστηρίζονται οι πολιτιστικές δραστηριότητες που αναλαμβάνουν οι Μαθητικές Κοινότητες ή οι σύλλογοι και όμιλοι στα ΑΕΙ με στόχο την ενίσχυση της αναζήτησης και έκφρασης των προβληματισμών της νέας γενιάς.

Συγχρόνως ενισχύονται Συνέδρια ή Σεμινάρια, κεντρικά ή κατά Εκπαιδευτική Περιφέρεια, όπου με τη συμμετοχή ειδικών επιστημόνων διδασκόντων και διδασκομένων, διερευνώνται οι προσφορότερες προσεγγίσεις της εκπαιδευτικής διαδικασίας είτε στο περιεχόμενο σπουδών είτε στον τρόπο διδασκαλίας. Συγχρόνως, ενισχύονται ειδικά προγράμματα φοιτητικών διακοπών.

Τέλος, το «Ιστορικό Αρχείο Ελληνικής Νεολαίας», που συγκροτήθηκε πρόσφατα, έχει σκοπό τη διεξαγωγή ερευνών ιστορικού χαρακτήρα για την εξέλιξη των οικονομικών, κοινωνικών, ιδεολογικών και πολιτιστικών μετασχηματισμών στους κόλπους της ελληνικής νεολαίας από τη συγκρότηση του Νεοελληνικού Κράτους.

24.4. Κοινωνική προστασία και αγωγή

Βασική επιδίωξη της πολιτικής στον τομέα αυτό είναι η διαμόρφωση των θεσμικών και νομικών προϋποθέσεων για την ανεμπόδιστη κοινωνική ανάπτυξη του νέου ανθρώπου από την παιδική ηλικία μέχρι τη νομική και ουσιαστική ενηλικίωση. Επιδιώκεται μ' αυτόν τον τρόπο, η εμπέδωση των δικαιωμάτων του παιδιού όπως κατοχυρώνονται στη διακήρυξη του ΟΗΕ. Έχει αρχίσει ήδη ένα βασικό ερευνητικό πρόγραμμα σε πανελλαδική κλίμακα για τη διερεύνηση και καταγραφή των δομών και συνθηκών που προάγουν, υποθάλπουν ή αποδυναμώνουν τη βία, την επιθετικότητα, την νεανική παραβατικότητα, καθώς και για την ποιοτική και ποσοτική κατανομή της κατά περιφέρεια, πόλη και χώρο. Προωθείται συγχρόνως η έρευνα που φέρνει στην επιφάνεια όλες τις πτυχές και διαστάσεις του φαινομένου των ναρκωτικών με κέντρο βάρους την εξέταση των ειδικότερων παραγόντων που επηρεάζουν το νεαρό άτομο στη χρήση τους. Μελετάται επίσης σε βάθος το θεσμικό και νομικό πλαίσιο που προσδιορίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των νέων, σχετικά με την πολιτική και κοινωνική συμμετοχή τους.

Σε συνεργασία με το Υπουργείο Δικαιοσύνης επιδιώκεται η ριζική αναμόρφωση και αλλαγή όλου του Σωφρονιστικού Συστήματος Ανηλίκων ώστε να κοινωνικοποιεί το παιδί ή τον έφηβο και να μην το οδηγεί σε νέα «γκέτο», ενώ σε συνεργασία με το αρμόδιο Υπουργείο, προγραμματίζεται η σταδιακή αποϊδρυματοποίηση της κοινωνικής πολιτικής με παράλληλη οικονομική ενίσχυση της οικογένειας προκειμένου τα παιδιά να μένουν μέσα σ' αυτή.

24.5. Ελεύθερος χρόνος — πολιτισμός

Για την ανάπτυξη του πολιτιστικού επιπέδου των νέων και την εναλλακτική χρήση του ελεύθερου χρόνου απαραίτητη είναι η ολοκλήρωση ενός αντίστοιχου κοινωνικού εξοπλισμού. Συγκεκριμένα, υλοποιείται η δημιουργία και λειτουργία του Κέντρου Παιδικού και Εφηβικού Βιβλίου και προωθείται η ίδρυση ενός εκτεταμένου δικτύου πειραματικών βιβλιοθηκών, κεντρική ταινιοθήκη και πρόγραμμα πολιτιστικών παρεμβάσεων. Παράλληλα, ενισχύονται οι τοπικοί, κοινωνικοί, μορφωτικοί και πολιτιστικοί φορείς καθώς και οι Δήμοι και οι Κοινότητες για θεσμοθέτηση πολιτιστικών παρεμβάσεων και γεγονότων για νέους.

Προωθούνται έρευνες και επεξεργασίες προτάσεων για τον εμπλουτισμό και την ποιοτική βελτίωση των προγραμμάτων των μέσων μαζικής ενημέρωσης που απευθύνονται στους νέους και ιδρύονται αρχικά στην Αθήνα και σταδιακά στα μεγάλα αστικά κέντρα «Κέντρα Ενημέρωσης Νεολαίας».

24.6. Ανάπτυξη του αθλητισμού

Το βασικό χαρακτηριστικό του ελληνικού αθλητισμού είναι η υπανάπτυξη του στα ζητήματα υποδομής, συμμετοχής επιπέδου και επιδόσεων. Υπάρχει μεγάλη έλλειψη αθλητικών εγκαταστάσεων, ιδιαίτερα στις αγροτικές κοινότητες. Ζωτικό είναι το πρόβλημα της έλλειψης πράσινου και ελεύθερων χώρων αναψυχής στα αστικά κέντρα. Οι μέχρι σήμερα πολιτικές επιλογές ενθάρρυναν τον ατομικισμό και τον πρωταθλητισμό. Ενίσχυσαν ιδιωτικούς αθλητικούς ομίλους σε βάρος του μαζικού - λαϊκού αθλητισμού, σχολικού και εργασιτεχνικού. Άλλες κατηγορίες αθλητισμού, όπως ο εργοστασιακός και ο συνοικιακός, έμειναν έξω από κάθε πρόγραμμα. Ο αθλητισμός αναπτύχθηκε μέσα από μηχανισμούς που έντεχνα ύψωναν φράγματα ανάμεσα στα «λαϊκά» και «αριστοκρατικά», στα «ανοιχτά» και «κλειστά» αθλήματα χωρίς προγράμματα ανάπτυξης. Ο σωματειακός αθλητισμός οδηγήθηκε σε πλήρη ηθική κατάπτωση και ανυποληψία. Η θέση του αθλητισμού στη σχολική εκπαίδευση είναι περιθωριακή και υποβαθμισμένη. Στη δημοτική εκπαίδευση ο αθλητισμός είναι ανύπαρκτος ενώ στις άλλες βαθμίδες υπάρχει τεράστια έλλειψη σε εγκαταστάσεις, εξοπλισμό και γυμναστές. Η αθλητική πραγματικότητα διαστρέβλωσε τα αθλητικά ιδεώδη. Η έλλειψη ενιαίου φορέα οδήγησε σε αναρχία και επικαλύψεις των αρμοδιοτήτων των διαφόρων φορέων. Η ίδρυση του Υφυπουργείου Νέας Γενιάς και Αθλητισμού δημιουργεί τις οργανωτικές προϋποθέσεις για την επίλυση των παραπάνω προβλημάτων.

Ο αθλητισμός απομονώθηκε και λειτούργησε μακριά από τις υπόλοιπες εκφράσεις της κοινωνικής ζωής αποκλείοντας την ενεργό και μαζική συμμετοχή των πολιτών. Δεν έχουν δημιουργηθεί οι προϋποθέσεις για την ορθολογική αξιοποίηση του αυξανόμενου ελεύθερου χρόνου. Ο αυξανόμενος ελεύθερος χρόνος, η αστική ανάπτυξη, τα περιβαλλοντικά προβλήματα και ο μαρασμός της επαρχίας αναδεικνύουν τον αθλητισμό σε καθημερινή ανάγκη για ένα συνεχώς αυξανόμενο πληθυσμό σ' όλο τον Ελλαδικό χώρο.

Κατευθύνσεις και μέτρα πολιτικής. Το Πενταετές Πρόγραμμα αντιμετωπίζει τον αθλητισμό και την υπαίθρια αναψυχή ως δυναμική συνιστώσα της ποιότητας ζωής και της συνολικής ανάπτυξης, ως βασικό στοιχείο υγείας και εκπαίδευσης, συντελεστή σωστής αξιοποίησης του ελεύθερου χρόνου και πολιτιστικής εξύψωσης, ως μέσο συναδέλφωσης και συνεννόησης Χωρών και Λαών. Οι βασικές κατευθύνσεις είναι: η αρμονική ανάπτυξη της ανθρώπινης προσωπικότητας και της υγείας, η καλλιέργεια της επικοινωνίας ανάμεσα στους ανθρώπους, της ειρήνης και της φιλίας ανάμεσα στους λαούς, η συνυφασμένη ανάπτυξη των αθλητικών, μορφωτικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων ώστε να διαμορφώνονται ολοκληρωμένες ανθρώπινες προσωπικότητες.

Στο μεταβατικό στάδιο 1983—85, ο προσανατολισμός θα είναι προς την εξασφάλιση των βασικών προϋποθέσεων, που θα εγγυώνται την ολοκλήρωση του προγράμματος και συγκεκριμένα: α) η θετική εξυγίανση του αθλητισμού, με σκοπό τη δημιουργία των προϋποθέσεων για το δημοκρατικό προγραμματισμό, σύμφωνα με την αρχή της συμμετοχής όλων των φορέων της αποκεντρωμένης διοίκησης στη λήψη των αποφάσεων, β) την εκπόνηση μελετών, που θα συντελέσουν στη σύμμετρη ανάπτυξη του αθλητισμού και την πληρέστερη ικανοποίηση των αθλητικών αναγκών της χώρας μας.

Κεντρικός στόχος του Πενταετούς Προγράμματος είναι η ανάπτυξη και στήριξη του μαζικού - λαϊκού αθλητισμού σε άμεση σχέση με το σωματειακό αθλητισμό, ώστε να εξασφαλιστεί η αρμονική ανάπτυξή τους και ταυτόχρονα να αποκτήσει το σωστό της ρόλο η οργανωμένη άθληση. Ο μαζικός αθλητισμός θα μπει στην υπηρεσία όλων των Ελλήνων κάθε κοινωνικής κατηγορίας, ηλικίας, φύλου ή ασχολίας και κύρια της νεολαίας και των εργαζομένων. Στα πλαίσια αυτά, θα προωθηθεί και ο πρωταθλητισμός. Ανάμεσα στους μαζικούς χώρους, τα εκπαιδευτικά ιδρύματα θα αποτελέσουν το βασικό κορμό στήριξης και ανάπτυξης του συστηματικού και υψηλών αποδόσεων αθλητισμού. Σ' αυτά, η ελεύθερη και μαζική άθληση θα περάσει το μήνυμά της σαν έκφραση και οργανικό στοιχείο της ζωής μας, άρρηκτα δεμένο με όλες τις άλλες πολιτιστικές δραστηριότητες.

Τα μέτρα πολιτικής για τον αθλητισμό θα διευρύνουν τις δυνατότητες άθλησης και υπαίθριας αναψυχής για τους εργαζόμενους στους χώρους δουλειάς και κατοικίας. Σ' αυτό θα συμβάλλει η δημιουργία οργανωμένων χώρων άθλησης και αναψυχής στα εργοστάσια, στα ιδρύματα, στις συνοικίες, στις γειτονιές και τις κοινότητες, η ανάπτυξη των δυνατοτήτων για ανάπαυση, διακοπές, παραθέριση με τη δημιουργία περιαστικών πάρκων, οργανωμένων ακτών και χειμερινών κέντρων (θαλάσσιο μπάνιο, σκι και ιστιοπλοΐα, ψάρεμα, κυνήγι, ορειβασία, χιονοδρομίες κλπ.).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 25.

ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

25.1. Προβλήματα και ανεπάρκειες

Η υλικοτεχνική ανάπτυξη στα μεταπολεμικά χρόνια δεν συνοδεύτηκε από ανάλογη πολιτιστική ανάπτυξη, με συνέπεια τη συσσώρευση πολλών προβλημάτων. Η πολιτιστική πραγματικότητα σημαδεύεται από βαθιά κρίση της εθνικής πολιτιστικής μας ταυτότητας. Η αλλοτρίωση της πολιτιστικής μας φυσιογνωμίας, με την επιβολή ξένων καταναλωτικών και πολιτιστικών προτύπων, οδήγησε σε καταστάσεις αταίριαστες στην ελληνική πραγματικότητα. Ιδιαίτερα η ελληνική επαρχία είναι στερημένη από βασικές καλλιτεχνικές δραστηριότητες, οι οποίες έχουν συγκεντρωθεί στην Αθήνα. Οι παραδοσιακοί τρόποι έκφρασης και δημιουργίας εξαφανίζονται με γρήγορους ρυθμούς. Ένα βαθύ χάσμα ανοίγεται, ανάμεσα σε μια μικρή μειοψηφία, που έχει την ευχέρεια να επικοινωνεί με τους ανθρώπους του Πνεύματος και της Τέχνης, και μια πλειοψηφία που παραμένει παθητικός ακροατής, θεατής και καταναλωτής των πολιτιστικών υποπροϊόντων.

Η κρατική δραστηριότητα παρουσιάζει αδυναμίες στην οργάνωση και λειτουργία των υπηρεσιών προστασίας, κενά και ποιοτική ανεπάρκεια της καλλιτεχνικής εκπαίδευσης, δυσλειτουργίες στις κρατικές σκηνές, ορχήστρες, σχολές και σε άλλους κρατικούς φορείς πολιτιστικής δράσης. Έντονη είναι η ανισοκατανομή των πολιτιστικών δραστηριοτήτων, από γεωγραφική και κοινωνική άποψη. και η απουσία κρατικής μέριμνας για ορισμένους χώρους δράσης που παραμένουν ακάλυπτοι. Οι οικονομικοί πόροι που διαθέτει το κράτος για τον πολιτιστικό τομέα παραμένουν στο χαμηλό επίπεδο του 0,6% του συνόλου των κρατικών δαπανών και είναι ανεπαρκείς.

25.2. Βασικές αρχές και κατευθύνσεις ανάπτυξης

Μακροπρόθεσμα, οι βασικοί άξονες πολιτικής για την πολιτιστική ανάπτυξη είναι η αποκατάσταση της εθνικής πολιτιστικής ταυτότητας, η αναγωγή των πολιτιστικών, πνευματικών και καλλιτεχνικών αγαθών και κριτηρίων σε οργανικά στοιχεία της καθημερινής ζωής και η επίτευξη συνειδητής και ενεργού συμμετοχής των πολιτών στην πολιτιστική ζωή του τόπου, με την ιδιότητα των δημιουργών και όχι απλά των καταναλωτών πολιτιστικών αγαθών.

Μεσοπρόθεσμα, η κρατική πολιτική για την πολιτιστική ανάπτυξη αποβλέπει στην αποτελεσματική προστασία της εθνικής πολιτιστικής κληρονομιάς, στην ενίσχυση της σύγχρονης πνευματικής δημιουργίας σ' όλους τους τομείς και σ' όλες τις μορφές της, στη δημιουργία προϋποθέσεων για την εξάλειψη των ανισοτήτων που σήμερα υπάρχουν στην πρόσβαση για πολιτιστικά αγαθά και υπηρεσίες και που οφείλονται σε οικονομικούς, κοινωνικούς ή γεωγραφικούς λόγους και στη δημιουργία συνθηκών που θα εξασφαλίζουν τις ευκαιρίες ανάπτυξης και άσκησης των ατομικών δημιουργικών ικανοτήτων. Στην περίοδο του Πενταετούς Προγράμματος δίνεται προτεραιότητα στην ικανοποίηση των άμεσων αναγκών που σχετίζονται με την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς (Ακρόπολη, Κνωσσός, Ιστορικά Αρχεία κλπ.) στην ανάπτυξη σύγχρονης πολιτιστικής υποδομής, με ιδιαίτερη έμφαση στη δημιουργία Εθνικού Δικτύου Βιβλιοθηκών· στην επέκταση και βελτίωση της καλλιτεχνικής παιδείας.

Ειδικότερα στο Πενταετές Πρόγραμμα, για κάθε μία από τις βασικές κατευθύνσεις πολιτικής που αναφέρθηκαν, προβλέπονται τα ακόλουθα:

— Η σημερινή αδυναμία αποτελεσματικής προστασίας της **Πολιτιστικής Κληρονομιάς** θα αντιμετωπιστεί με την αύξηση των πόρων, την αναδιοργάνωση και στελέχωση των νέων αποκεντρωμένων υπηρεσιών, την απλοποίηση των γραφειοκρατικών διαδικασιών και τη μεγαλύτερη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων. Οργανωτικά, θα επιδιωχθεί η κάλυψη, σε ισότιμη και ενιαία βάση, του αντικειμένου της προστασίας, σε όλο το εύρος του. ενώ για τα νεώτερα μνημεία και για τους παραδοσιακούς οικισμούς θα επιδιωχθεί η συνεργασία των ενδιαφερομένων (ιδιοκτήτες ή χρήστες) σε μεγάλη κλίμακα, με τη θέσπιση συστήματος οικονομικών κινήτρων που ν' αντισταθμίζουν το βάρος της προστασίας και την παροχή τεχνικής βοήθειας για τον ίδιο σκοπό.

— **Η στήριξη της καλλιτεχνικής και πνευματικής δημιουργίας, ατομικής ή συλλογικής, θα επιτευχθεί με τη συμπαράσταση της Πολιτείας.** Για το σκοπό αυτό θα δημιουργηθούν συνθήκες ασφάλειας και ελευθερίας για τον καλλιτέχνη και τον πνευματικό δημιουργό (κατάργηση κάθε μορφής άμεσης ή έμμεσης λογοκρισίας, αναγνώριση των κοινωνικών του δικαιωμάτων, ενίσχυση του εισοδήματός του), θα αναδιοργανωθεί ο χώρος της γενικής και ειδικής καλλιτεχνικής εκπαίδευσης σε όλα τα επίπεδα και θα συμπληρωθούν με κρατικές μονάδες οι ελλείψεις στο πλέγμα αυτών των εκπαιδευτικών αναγκών.

— Βασικό στόχο της Κυβερνητικής πολιτικής για την πενταετία αποτελεί η **πλατιά διάδοση των πολιτιστικών αγαθών**, δηλαδή η έκθεση της πολιτιστικής κληρονομίας και της σύγχρονης καλλιτεχνικής και πνευματικής δημιουργίας σε ένα κοινό όσο το δυνατό ευρύτερο, πέρα από τους φραγμούς που δημιουργούσαν ως τώρα η κοινωνική προέλευση, το μορφωτικό επίπεδο και η γεωγραφική θέση των ατόμων και των κοινωνικών ομάδων. Για το σκοπό αυτό θα επιδιωχθούν παράλληλα η παροχή των πολιτιστικών αγαθών στο κοινό, η προσέλκυσή του στις πολιτιστικές υπηρεσίες και αγαθά και η ενεργοποίησή του στην πολιτιστική διαδικασία.

25.3. Μέτρα πολιτικής

Η πολιτιστική κληρονομιά θα προστατευθεί με τη **θέσπιση συστήματος μέτρων «θετικής»** προστασίας για τα ανακηρυγμένα Μνημεία, τα διατηρητέα χωριά, κτίρια και έργα τέχνης, με τη δημιουργία Ανώτατης Σχολής Συντήρησης και την ίδρυση Κέντρων Συντήρησης στις περιφέρειες, με την κινητοποίηση της κοινής γνώμης (συστηματική ενημέρωση σχετικά με την ιστορία και την αξία των Μνημείων, ενίσχυση τοπικών πρωτοβουλιών στον τομέα της προστασίας και της συλλογικής δραστηριότητας στη λαογραφική - εθνολογική έρευνα, την απογραφική εργασία στον τομέα των λαϊκών χορών και της παραδοσιακής μουσικής, παραγωγή αντιγράφων αξιόλογων αντικειμένων και στοιχείων του ελληνικού βίου), με την αξιοποίηση των δυνατοτήτων της σύγχρονης τεχνολογίας για την πληρέστερη και πιό άρτια εποπτεία του αντικειμένου της προστασίας (επιτάχυνση διαδικασιών εκτύπωσης και κυκλοφορίας του Μητρώου των Μνημείων, προστατευόμενων χώρων και κτιρίων, έναρξη διαδικασίας κατάρτισης Αρχείου των Μνημείων και ιστορικών τόπων της χώρας, κατάρτιση προγραμμάτων μηχανογραφικής επεξεργασίας των στοιχείων του Μητρώου και του Αρχείου, δημιουργία κέντρου Ερευνών Συντήρησης Μνημείων).

Η δημιουργία ενός ολοκληρωμένου Εθνικού Δικτύου Βιβλιοθηκών θα επιτευχθεί σταδιακά με τον εκσυγχρονισμό των λειτουργουσών βιβλιοθηκών και την ίδρυση προτύπων γενικών βιβλιοθηκών με βάση τις διεθνείς προδιαγραφές: 6 Περιφερειακών, 48 Νομαρχιακών και Δημοτικών—Κοινοτικών. Άμεση προτεραιότητα έχει η εγκατάσταση της Εθνικής Βιβλιοθήκης σε νέο κατάλληλο κτιριακό συγκρότημα και η ανασυγκρότησή της με την παράλληλη λειτουργία Βιβλιοθηκονομικού Κέντρου. Στην ολοκλήρωση του Δικτύου θα συμβάλουν οι κινητές μονάδες στις Νομαρχιακές Βιβλιοθήκες, η πλωτή βιβλιοθήκη στο Αιγαίο, οι ειδικές βιβλιοθήκες, οι παιδικές βιβλιοθήκες, τα παιδικά τμήματα βιβλιοθηκών και η ίδρυση κέντρου συντήρησης χειρογράφων και παλαιών εντύπων. Οι υπηρεσίες των βιβλιοθηκών θα βελτιωθούν με την ανάπτυξη της εκπαίδευσης βιβλιοθηκαρίων και την καλύτερη στελέχωση των βιβλιοθηκών.

Ο **Τομέας Γραμμάτων** θα υποστηριχθεί με την προβολή και διάδοση του βιβλίου στην Ελλάδα και το εξωτερικό, την άνοδο του επιπέδου των εκδόσεων, τη φροντίδα για τη βελτίωση της βιβλιαγοράς, την ενίσχυση εκδόσεων από το ΥΠΠΕ με ιδιαίτερη έμφαση στο παιδικό και το εκλαϊκευμένο επιστημονικό βιβλίο. Η Στέγη Καλών Τεχνών και Γραμμάτων θα εγκατασταθεί στο νέο κτίριο και θα λειτουργήσει με μια νέα αντίληψη.

Στην **ανάπτυξη των Καλών Τεχνών** θα συμβάλλει η νομική ρύθμιση της δημιουργίας και προστασίας Μνημείων, Ηρώων και Αδριάντων, οι μόνιμες και περιοδεύουσες Εκθέσεις, η ενίσχυση των τοπικών Πινακοθηκών και οι αγορές έργων τέχνης.

Το θέατρο θα αναπτυχθεί με την ίδρυση Ανώτατης Σχολής θεάτρου, στη μέση εκπαίδευση, τη μέριμνα για συντήρηση παραδοσιακών θεατρικών μορφών και τη σταδιακή ίδρυση Δημοτικών Θεάτρων. Ο **Τομέας της Μουσικής** θα προωθηθεί με την ίδρυση Ανώτατης Σχολής Μουσικής, με τη διατήρηση μνημείων ελληνικής μουσικής δημιουργίας και με την ενίσχυση των χορωδιών. Στην καλλιέργεια του χορού θα συμβάλλει η ανάπτυξη των σχολών χορού, η διάδοση των λαϊκών χορών, η ενίσχυση της έρευνας και του πειραματισμού.

Η ανάπτυξη του Κινηματογράφου θα προωθηθεί με την συμμετοχή του Κέντρου Κινηματογράφου σε παραγωγές, την ενίσχυση για τη βελτίωση των αιθουσών, την ενίσχυση Κινηματογραφικών Λεσχών, την ίδρυση Ανώτατης Σχολής Κινηματογράφου για τις προβολές κλασσικών και εκπαιδευτικών ταινιών στα σχολεία με σύστημα VIDEO. Στον τομέα της Τηλεόρασης προβλέπεται η δημιουργία αντίστοιχης διεύθυνσης και υπαγωγή στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Πολιτισμού και Επιστημών του Μορφωτικού τομέα της τηλεόρασης.

Προγραμματίζεται η ίδρυση **Ελληνικών Πολιτιστικών Κέντρων** σε χώρες όπου υπάρχει σημαντική ελληνική παρουσία. Βασική του αποστολή θα είναι η καλλιέργεια και η διάδοση του ελληνικού πολιτισμού στον απόδημο Ελληνισμό και τους άλλους Λαούς.

Η πολιτιστική ανάπτυξη θα προωθηθεί με το θεσμικό και διοικητικό εκσυγχρονισμό του τομέα. Θα καταρτιστεί νέος νόμος του ΥΠΠΕ με βασικές κατευθύνσεις την πλήρη αναδιάρθρωση των Υπηρεσιών, την αποκέντρωση της Κεντρικής Υπηρεσίας, τη δημιουργία συμβουλευτικών οργάνων αντιπροσωπευτικής σύνθεσης, την αύξηση του αριθμού και της αποδοτικότητας των υπαλλήλων, τη βελτίωση του μηχανικού εξοπλισμού, την εισαγωγή προηγμένης τεχνολογίας (κέντρο μηχανογράφησης), την απλοποίηση των γραφειοκρατικών διαδικασιών.

Η πραγματοποίηση των παραπάνω στόχων και μέτρων απαιτεί ουσιαστική αύξηση των πόρων για τον πολιτισμό. Οι αυξανόμενες ανάγκες θα χρηματοδοτηθούν βασικά από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Στη χρηματοδότηση των πολιτιστικών δραστηριοτήτων μπορεί να συμβάλλει η θέσπιση οικονομικών κινήτρων (παροχές, ενισχύσεις, επιδοτήσεις, φορολογικές απαλλαγές στον τομέα της προστασίας πολιτιστικής κληρονομιάς, διάθεση του φόρου δημοσίων θεαμάτων στο ΥΠΠΕ για την ενίσχυση της κινηματογραφικής παραγωγής κλπ.). Επικουρικό ρόλο θα παίξουν τα αυξανόμενα έσοδα από τις πολιτιστικές δραστηριότητες.

Στην πολιτιστική αναγέννηση θα συμβάλει η **ανάπτυξη ενός αυτοδύναμου, αποκεντρωμένου πολιτιστικού κινήματος** πού θα στηρίζει τους παραπάνω στόχους και θα εμπλουτιστεί με νέα στοιχεία (καταπολέμηση του αναλφαβητισμού, «Βιβλιοθήκη σε κάθε Κοινότητα», «Βιβλιοθήκη σε κάθε οικογένεια» κλπ.).

Η Πολιτεία θα ενισχύσει το πολιτιστικό κίνημα με θεσμική κατοχύρωση (οργάνωση και ενιαίος συντονισμός με παράλληλη προστασία της αυτονομίας του), με τη δημιουργία υλικοτεχνικής υποδομής (σπίτια πολιτισμού, επιδοτήσεις κλπ.), με την ενθάρρυνση πηγαίων πρωτοβουλιών σε όσο γίνεται μικρότερες πληθυσμιακές μονάδες ή γεωγραφικές περιοχές.

Το πολιτιστικό κίνημα αποτελεί ταυτόχρονα μια μορφή του συνολικού αγώνα για την Αλλαγή. Με την καθημερινή του παρουσία θα διαμορφώνει και το ουσιαστικό περιεχόμενο των αξιών της νέας κοινωνίας. Γι' αυτό η πολιτιστική ανάπτυξη πρέπει να συνδυαστεί με τους άλλους στόχους της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.

Αθήνα, 2 Δεκεμβρίου 1983

Ο Πρόεδρος της Βουλής
ΙΩΑΝΝΗΣ Ν. ΑΛΕΥΡΑΣ

Ο Γενικός Διευθυντής της Βουλής κ.α.α.
ΔΗΜ. ΧΡΙΣΤΑΚΟΠΟΥΛΟΣ

Ο Διευθυντής της Νομοθετικής Εργασίας
ΑΝΤ. ΑΓΓΕΛΟΠΟΥΛΟΣ

Η ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟΥ

ΓΝΩΣΤΟΠΟΙΕΙ ΟΤΙ:

Η ετήσια συνδρομή της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, η τιμή των φύλλων της που πωλούνται τμηματικά και τα τέλη δημοσιεύσεων στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, καθορίσθηκαν από 1 Ιανουαρίου 1983 ως ακολούθως:

Α'. ΕΤΗΣΙΕΣ ΣΥΝΔΡΟΜΕΣ

1. Για το Τεύχος Α'	Δραχ.	2.500
2. » » » Β'	»	4.000
3. » » » ΤΑΠΣ	»	3.000
4. » » » Γ'	»	1.500
5. » » » Δ'	»	3.500
6. » » » Νομικών Προσώπων Δ. Δ. κτλ.	»	1.500
7. » » » Αν. Ειδ. Δικαστηρίου	»	300
8. » » » Παράρτημα	»	800
9. » » » Ανωνύμων Εταιρειών κτλ.	»	10.000
10. » » Δελτίο Εμπορικής και Βιομηχανικής Ιδιοκτησίας	»	800
11. Για όλα τα τεύχη και το Δ.Ε.Β.Ι.	»	20.000

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες του Κράτους καταβάλλουν το 1/2 των ανωτέρω συνδρομών.

Υπέρ του Ταμείου Αλληλοβοηθείας Προσωπικού του Εθνικού Τυπογραφείου (ΤΑΠΕΤ) αναλογούν τα εξής ποσά:

1. Για το Τεύχος Α'	Δραχ.	125
2. » » » Β'	»	200
3. » » » ΤΑΠΣ	»	150
4. » » » Γ'	»	75
5. » » » Δ'	»	175
6. » » » Νομικών Προσώπων Δ.Δ. κτλ.	»	75
7. » » » Αν. Ειδ. Δικαστηρίου	»	15
8. » » » Παράρτημα	»	40
9. » » » Ανωνύμων Εταιρειών κτλ.	»	500
10. » » Δελτίο Εμπ. και Βιομ. Ιδιοκτησίας	»	40
11. Για όλα τα τεύχη	»	1000

Β'. ΤΙΜΗ ΦΥΛΛΩΝ

Η τιμή πωλήσεως κάθε φύλλου, μέχρις 8 σελ., είναι 10 δραχ., από 9 ως 24 σελ. 15 δρχ., από 25 ως 48 σελ. 25 δρχ., από 49 ως 80 σελ. 40 δρχ., από 81 σελ. και πάνω η τιμή πωλήσεως κάθε φύλλου προσαυξάνεται κατά 50 δρχ. ανά 80 σελίδες.

Γ'. ΤΙΜΗ ΦΩΤΟΑΝΤΙΓΡΑΦΩΝ

Η τιμή διαθέσεως στο κοινό των εκδιδόμενων από το Εθνικό Τυπογραφείο φωτοαντιγράφων των διάφορων φύλλων της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως καθορίζεται σε τέσσερις (4) δραχμές κατά σελίδα.

Δ'. ΤΕΛΗ ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΕΩΝ

Ι. Στο τεύχος Ανωνύμων Εταιρειών και Εταιρειών Περιωρισμένης Ευθύνης:

Α'. Ανωνύμων Εταιρειών:

1. Των καταστατικών	Δραχ.	25.000
2. Των αποφάσεων για συγχώνευση ανωνύμων εταιρειών	»	25.000
3. Των κωδικοποιήσεων των καταστατικών (ΦΕΚ 309/67, τ. Β')	»	15.000
4. Των τροποποιήσεων των καταστατικών	»	8.000
5. Των ισολογισμών κάθε χρήσης	»	10.500
6. Των υπουργικών αποφάσεων για παροχή άδειας επέκτασης των εργασιών Ασφαλιστικών Εταιρειών, των εκθέσεων εκτίμησης περιουσιακών στοιχείων και των αποφάσεων του Δ.Σ. του ΕΛΤΑ, με τις οποίες εγκρίνονται και δημοσιεύονται οι κανονισμοί αυτού	»	9.000
7. Των αποφάσεων για εγκατάσταση υποκαταστήματος, διορισμού γενικού πράκτορα και παροχή πληρεξουσιότητας αντιπροσώπευσης στην Ελλάδα αλλοδαπών Εταιρειών και των αποφάσεων για μεταβίβαση του χαρτοφυλακίου Ασφαλιστικών Εταιρειών κατά το άρθρο 59 παρ. 1. του Ν.Δ. 400/1.9.70	»	6.000
8. Των ανακοινώσεων γιά κάθε μεταβολή που γίνεται με απόφαση Γ.Σ. ή Δ.Σ., των προσκλήσεων σε γενικές συνελεύσεις, των κατά το άρθρο 32 του Ν. 3221/24 γνωστοποιήσεων, των ανακοινώσεων που προβλέπονται από το άρθρο 59 παρ. 3 του Ν.Δ. 400/1970 για Αλλοδαπές Ασφαλιστικές Εταιρείες, των αποφάσεων του Διοικητικού Συμβουλίου του ΕΛΤΑ που αναφέρονται σε προσωρινές διατάξεις και των αποφάσεων του Υπ. Συγκοινωνιών για τους ΗΛΠΑΠ — ΗΣΑΠ — ΟΣΕ	»	2.800
9. Των συνοπτικών μηνιαίων καταστάσεων των Τραπεζικών Εταιρειών	»	2.800
10. Των αποφάσεων της επιτροπής του Χρηματιστηρίου για την εισαγωγή χρεωγράφων στο χρηματιστήριο για διαπραγμάτευση, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2 παρ. 3 Α.Ν. 148/1967	Δραχ.	2.800
11. Των αποφάσεων της επιτροπής κεφαλαιαγοράς για τη διαγραφή χρεωγράφων από το χρηματιστήριο, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2 παρ. 4 Α. Ν. 148/67.	»	2.800
12. Των αποφάσεων για την έγκριση τιμολογίων των Ασφαλιστικών Εταιρειών	»	2.000

Β'. Εταιρειών Περιωρισμένης Ευθύνης:

1. Των καταστατικών	»	2.800
2. Των κωδικοποιήσεων των καταστατικών	»	2.800
3. Των ισολογισμών κάθε χρήσης	»	3.200
4. Των εκθέσεων εκτίμησης περιουσιακών στοιχείων	»	2.800
5. Των τροποποιήσεων των καταστατικών (για κάθε συμβολαιογραφική πράξη)	»	1.200
6. Των ανακοινώσεων με συμβολαιογραφική πράξη	»	1.200
7. Των ανακοινώσεων με απόφαση της Γ.Σ.	»	1.000
8. Των προσκλήσεων σε γενικές συνελεύσεις	»	1.000

Γ'. Αλληλασφαλιστικών Συνεταιρισμών — Αλληλασφαλιστικών Ταμείων και Φιλανθρωπικών Σωματείων:

1. Των υπουργικών αποφάσεων για τη χορήγηση άδειας λειτουργίας Αλληλασφαλιστικών Συνεταιρισμών — Αλληλασφαλιστικών Ταμείων	»	2.800
2. Των ισολογισμών των ανωτέρω Συνεταιρισμών, Ταμείων και Σωματείων	»	3.200

Δ'. Των δικαστικών πράξεων:

ΙΙ. Στο Τέταρτο τεύχος:

Των δικαστικών πράξεων για παρακατάθεση αποζημιώσεως	»	1.200

Ε'. ΚΑΤΑΒΟΛΗ ΣΥΝΔΡΟΜΩΝ - ΤΕΛΩΝ ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΕΩΝ ΚΑΙ ΠΟΣΟΣΤΩΝ Τ.Α.Π.Ε.Τ.

1. Οι συνδρομές του εσωτερικού και τα τέλη δημοσιεύσεων προκαταβάλλονται στα Δημόσια Ταμεία έναντι αποδεικτικού είσπραξης, το οποίο φροντίζει ο ενδιαφερόμενος να το στείλει στο Εθνικό Τυπογραφείο.

2. Οι συνδρομές του εξωτερικού είναι δυνατό να στέλνονται και σε ανάλογο συνάλλαγμα με επιταγή στο όνομα του Διευθυντή Διαχειρίσεως του Εθνικού Τυπογραφείου.

3. Το υπέρ του ΤΑΠΕΤ ποσοστό επί των ανωτέρω συνδρομών και τελών δημοσιεύσεων καταβάλλεται ως εξής:

α) στην Αθήνα: στο Ταμείο του ΤΑΠΕΤ (Κατάστημα Εθνικού Τυπογραφείου).

β) στις υπόλοιπες πόλεις του Κράτους: στα Δημόσια Ταμεία και αποδίδεται στο ΤΑΠΕΤ σύμφωνα με τις 192378/3639/1947 (RONEO 185) και 178048/5321/31.7.65 (RONEO 139) εγκύκλιες διαταγές του Γ.Λ.Κ.

γ) στις περιπτώσεις συνδρομών εξωτερικού: όταν η αποστολή τους γίνεται με επιταγές μαζί μ' αυτές στέλνεται και το υπέρ του ΤΑΠΕΤ ποσοστό.

ΑΠΟ ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ